

ISBN 978-987-702-761-7



LUCES Y SOMBRAS SUDAMERICANAS

Política exterior, diplomacia
y nuevas agendas en el siglo XXI

Natalia Ceppi y Gisela Pereyra Doval
COMPILADORAS





LUCES Y SOMBRAS SUDAMERICANAS

Política exterior, diplomacia
y nuevas agendas
en el siglo XXI



LUCES Y SOMBRAS SUDAMERICANAS

Política exterior, diplomacia
y nuevas agendas en el siglo XXI

Ceppi, Natalia

Luces y sombras sudamericanas: política exterior, diplomacia y nuevas agendas en el siglo XXI / Natalia Ceppi ; Gisela Pereyra Doval ; Compilación de Natalia Ceppi; Gisela Pereyra Doval. - 1a ed. - Rosario: UNR Editora, 2026.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-702-761-7

1. Política Internacional. I. Pereyra Doval, Gisela II. Ceppi, Natalia, comp. III. Pereyra Doval, Gisela, comp. IV. Título.
CDD 327.2

Diseño gráfico y editorial:
Eugenia Reboiro
eugenia.reboiro@gmail.com

ISBN 978-987-702-761-7



9 789877 027617

LUCES Y SOMBRAS SUDAMERICANAS



Política exterior, diplomacia
y nuevas agendas en el siglo XXI

Natalia Ceppi y Gisela Pereyra Doval
COMPILADORAS

ÍNDICE

Introducción: Sudamérica en tiempos de transformación: un escenario de contrastes <i>Natalia Ceppi y Gisela Pereyra Doval</i>	7
Bolivia: entre Arce y Paz Pereira. El ocaso de la hegemonía del MAS y la reconfiguración del juego político <i>Natalia Ceppi</i>	16
Cosmovisiones y Estrategia de Política Exterior de la gestión Milei: un enfoque basado en variables domésticas y sistémicas <i>María Elena Lorenzini y Gisela Pereyra Doval</i>	35
Brasil y el multilateralismo en el tercer mandato de Lula: tensiones, desafíos e iniciativas regionales y globales <i>Octavio Arena</i>	62
La Unión Europea y Sudamérica en tiempos de reconfiguración global. Geopolítica y medio ambiente en el Acuerdo UE-MERCOSUR <i>María Victoria Álvarez</i>	81
¿Dónde está Japón? Cambios y continuidades de una diplomacia discreta en Sudamérica <i>Rodrigo Lozano</i>	101
El rol de la República Popular China en la industria de los New Energy Vehicles en el marco de la transición energética global y su llegada a Sudamérica. El caso argentino (2015-2025) <i>Agustina Marchetti</i>	122

La diplomacia argentina frente a la Guerra de Gaza e Irán: un análisis de la Política Exterior Argentina y del lugar del Medio Oriente en el gobierno de Javier Milei <i>Rubén Paredes Rodríguez</i>	145
La diplomacia pública estadounidense en la administración Trump: continuidades y cambios en el programa American Spaces <i>Nicolás Cavigliasso</i>	168
Bonos verdes y azules en bancos regionales de desarrollo en Sudamérica: la experiencia de BCIE, CAF y FONPLATA <i>Camila Abbondanzieri</i>	187
Securitización de la problemática ambiental. El Blue Belt Programme en la estrategia de seguridad del Reino Unido en el Atlántico Sudoccidental <i>Vanesa Castello</i>	207
La construcción ideacional de la agenda de cooperación internacional en ciencia y tecnología argentina (2007-2019) <i>Paula Demarchi</i>	225
El Paradigma del Vivir Bien en la construcción del Estado Plurinacional en Bolivia <i>Carolina Belén Martínez</i>	242
Las medidas de facilitación del comercio durante el gobierno de Javier Milei: ¿ruptura o continuidad? <i>Diego Larrondo</i>	258



INTRODUCCIÓN.

Sudamérica en tiempos de transformación: un escenario de contrastes

Natalia Ceppi y Gisela Pereyra Doval***



* Doctora en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CEI-CERIR-UNR). Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Titular de Derecho Consular y Diplomático, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).

Correo electrónico: natalia.ceppi@fcpolit.unr.edu.ar

** Doctora en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Adjunta de Problemática de las Relaciones Internacionales, Licenciatura en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora del Centro de Estudios Comparados (UNR). Miembro del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

Correo electrónico: gpdoval@gmail.com

Si tuviéramos que elegir algunas palabras para caracterizar la realidad sudamericana del presente siglo, categorías como ecléctica, cambiante, ambigua, rupturista y contradictoria serían, entre otras, las primeras que vendrían a nuestras mentes. El título de esta obra colectiva no es casual: Sudamérica se ha configurado efectivamente como una región de claroscuros, donde las luces y sombras se alternan en un juego constante que desafía cualquier intento de interpretación lineal o unidimensional.

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, la región protagonizó una serie de procesos políticos cuyas implicancias han dinamizado de manera constante la agenda de las Relaciones Internacionales. El llamado ciclo progresista, construido por el triunfo de gobiernos de izquierda y centroizquierda acompañado por el *boom* de los precios internacionales de los *commodities*, comenzó a declinar a partir de 2015. Este declive se manifestó en el viraje hacia opciones electorales de orientación conservadora –Mauricio Macri en Argentina, Jair Bolsonaro en Brasil– y en acontecimientos críticos como el *impeachment* a Dilma Rousseff, la profundización de la crisis venezolana y los altos niveles de conflictividad que atravesó Bolivia tras la cuarta victoria y el posterior derrocamiento de Evo Morales en 2019.

Sin embargo, los resultados electorales posteriores demostraron una vez más la naturaleza oscilante del panorama sudamericano. Los triunfos de Alberto Fernández en Argentina (2019) y del MAS en Bolivia (2020) parecían indicar un nuevo giro progresista, mientras que Uruguay marcaba un rumbo contrario con la victoria de Luis Lacalle Pou. Más recientemente, el triunfo de Lula da Silva en Brasil (2022), Gabriel Boric en Chile (2022) o Javier Milei en Argentina (2023) han agregado nuevas capas de complejidad a este tablero político, que vuelve a cambiar con un nuevo giro (Kast en Chile 2026). Como señala Zovatto (2021), el súper ciclo electoral 2017-2019 potenció la polarización y otorgó mayor heterogeneidad ideológica a la región, configurando un escenario donde la alternancia ideológica se constituye en tendencia dominante.

Estas transformaciones tuvieron su correlato en los regionalismos. Las instancias de cooperación promovidas por los gobiernos progresistas –ALBA-TCP, UNASUR, CELAC– que planteaban formas de integración en clave posliberal o poshegemónica (Sanahuja, 2012), no estuvieron al margen de las marchas y contramarchas de la coyuntura (Lorenzini & Pereyra Doval, 2020). Estos espacios, además de yuxtaponerse con esquemas tradicionales como el MERCOSUR o la CAN, no pudieron sortear satisfactoriamente la ausencia de aquellos líderes políticos que los impulsaron, debatiéndose actualmente entre la inercia y el ocaso. Al mismo tiempo, entidades más conservadoras como el Grupo de Lima y PROSUR también enfrentaron sus propias crisis, mientras que el MERCOSUR se encuentra sumergido en profundas tensiones político-institucionales.

Todo esto ocurre en un escenario internacional signado por la incertidumbre. La disputa hegemónica entre China y Estados Unidos, las dudas sobre el rumbo europeo y el crecimiento de fuerzas nacionalistas, la escalada de

violencia en Medio Oriente –particularmente el conflicto Israel-Palestina– y el mantenimiento de autoritarismos globales conforman un contexto crítico que interpela directamente a los Estados sudamericanos. A esto se suma la irrupción de la pandemia del COVID-19, que no solo sembró más inquietudes, sino que también planteó desafíos multidimensionales y generó la necesidad de repensar alternativas a problemáticas tradicionales como migraciones, medioambiente, gobernanza de recursos naturales, seguridad y multilateralismo, entre otros. Tampoco podemos dejar de mencionar las implicancias económicas y políticas de la invasión de Rusia a Ucrania y su inscripción en la dinámica geopolítica global (Pereyra Doval, 2023).

Sudamérica enfrenta así un doble desafío: hacer frente a una coyuntura internacional crítica con una situación regional endeble y compleja, marcada por el crecimiento de la pobreza y la desigualdad, el avance de la fragmentación frente a la integración, la polarización política y una creciente irrelevancia en el plano global. Este contexto de múltiples tensiones configura el telón de fondo sobre el cual se despliegan las dinámicas de política exterior y diplomacia que analiza este libro.

El binomio política exterior - diplomacia como lente analítico

El derrotero político regional y la vorágine de los acontecimientos globales nos invitan a debatir y reflexionar sobre los aspectos centrales que han marcado el devenir del espacio sudamericano a través del binomio política exterior - diplomacia. Estas nociones resultan ineludibles al momento de hacer foco en la actividad internacional de los Estados y en el proceso de configuración de sus agendas externas.

Ambas categorías poseen una relación simbiótica y de gran acoplamiento, aunque frecuentemente se las entiende de forma errónea como sinónimos. La política exterior representa los objetivos del Estado en el plano internacional, es decir, se ocupa del *qué* – qué metas u objetivos persigue un país en sus relaciones con el mundo–. La diplomacia, al encargarse de ejecutar la política exterior previamente definida, comprende el *cómo*, a saber, los medios o herramientas de índole pacífica que se plasman en las acciones de los actores involucrados. Como señala Vilariño Pintos, “la diplomacia no es un fin, sino un medio; no un propósito, sino un método” (2016: 75-76). Esto implica que la política exterior posee un carácter sustantivo mientras que la diplomacia tiene un carácter adjetivo, generando que sean –según el neologismo que utiliza el autor– de *orden completivas*, ya que *la diplomacia no posee una existencia separada de la política exterior*.

Esta distinción conceptual entre política exterior y diplomacia, y al mismo tiempo su tratamiento como unidad, nos permite contar con un cuadro de situación más completo sobre los posicionamientos, las decisiones y las acciones de los *policymakers* en el plano internacional. Este enfoque resulta

particularmente útil para comprender cómo los cambios políticos domésticos y las transformaciones del sistema internacional impactan simultáneamente en la definición de objetivos (política exterior) y en las modalidades de implementación (diplomacia) de los Estados sudamericanos.

En este libro nos ocupamos de analizar el proceso de transformación del escenario político sudamericano transcurrido a lo largo del siglo XXI y cómo este ha permeado la dinámica política exterior – diplomacia de los Estados de la región en lo que respecta a la construcción de las agendas externas y los vínculos interregionales y extrarregionales con actores clave como China, Estados Unidos, Medio Oriente, la Unión Europea y Japón, entre otros.

Génesis y trayectoria del proyecto

Este libro es el resultado final del proyecto de investigación “Sudamérica: una región de claroscuros. Discusiones sobre política exterior, diplomacia y temas de agenda en el siglo XXI”, llevado adelante entre 2022 y 2025 en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. El proyecto se nutre de los resultados de dos PID previos desarrollados durante el período 2018-2021, que también tuvieron al espacio sudamericano como protagonista en sus relaciones interregionales, extrarregionales y en los temas de agenda.

El equipo de investigación está conformado por docentes-investigadores con amplia trayectoria en el estudio de las relaciones internacionales sudamericanas, especializados en distintas áreas geográficas y temáticas que conforman esta propuesta. La investigación se aborda mediante un diseño metodológico cualitativo, empleando como técnicas de recolección de información la búsqueda bibliográfica y documental, el análisis de fuentes primarias y secundarias, y entrevistas a expertos. Esta diversidad de abordajes metodológicos se refleja en los diferentes capítulos que componen la obra.

Es importante destacar que este PID se desarrolla en un período particularmente dinámico para la región. El recorte temporal que abarca desde los inicios del siglo XXI hasta 2025 nos ha permitido observar en tiempo real acontecimientos fundamentales como los comicios presidenciales en Argentina (2023), Brasil (2022) y Bolivia (2025), así como analizar las consecuencias de la pandemia del COVID-19 y las transformaciones del orden internacional. Esta simultaneidad entre investigación y acontecer político enriquece el análisis al permitir capturar las dinámicas de cambio en su desarrollo.

Organización del libro: un recorrido por los claroscuros sudamericanos

Los capítulos que componen este volumen pueden organizarse en tres grandes ejes temáticos que reflejan las múltiples dimensiones de la política exterior y la diplomacia sudamericanas en el siglo XXI.

Transformaciones políticas y estrategias de inserción internacional

El primer conjunto de trabajos aborda las reconfiguraciones político-institucionales domésticas y su impacto en las estrategias de inserción internacional de los países sudamericanos. Natalia Ceppi analiza el caso boliviano, centrándose en el ocaso de la hegemonía del MAS durante el gobierno de Luis Arce y el triunfo de Rodrigo Paz Pereira con Poder Demócrata Cristiano en 2025. Este capítulo ilustra cómo la conjunción de factores domésticos y exógenos ha transformado radicalmente el escenario político boliviano, marcando el fin de un ciclo que parecía consolidado.

Por su parte, María Elena Lorenzini y Gisela Pereyra Doval examinan la política exterior argentina durante los dos primeros años del gobierno de Javier Milei (2023-2025), prestando especial atención al juego de variables domésticas y sistémicas que dinamizan su accionar. Las autoras analizan cómo la cosmovisión del primer mandatario ha sido determinante en la construcción del patrón de alineamiento, particularmente respecto a los vínculos con Estados Unidos e Israel y el enfriamiento de las relaciones con China. Este análisis resulta fundamental para comprender uno de los giros más radicales en la historia reciente de la política exterior argentina.

Complementando estos estudios nacionales, Octavio Arena somete a discusión el accionar externo del tercer mandato de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, centrándose en el plano multilateral tanto regional como internacional. El autor analiza el rol brasileño en tres áreas críticas: cambio climático y medioambiente, lucha contra el hambre y seguridad alimentaria, y seguridad y gobernanza global. Este capítulo permite apreciar cómo Brasil, a pesar de las limitaciones estructurales y coyunturales, continúa proyectándose como un actor relevante en el escenario global.

Vínculos extrarregionales: entre la diversificación y la dependencia

El segundo bloque temático agrupa los trabajos que analizan las relaciones de los Estados sudamericanos con actores extrarregionales clave. María Victoria Álvarez examina los vínculos entre la Unión Europea y Sudamérica en tiempos de reconfiguración global, focalizando en dos aspectos centrales de la agenda UE-MERCOSUR: el enfoque adoptado respecto a crisis

geopolíticas como el conflicto en Ucrania y las controversias vinculadas al interregionalismo “verde”. La autora analiza los márgenes de acción que los países sudamericanos conservan frente a las demandas europeas, en un contexto donde las asimetrías de poder y las agendas divergentes generan tensiones permanentes.

Rodrigo Lozano aborda un actor frecuentemente relegado en los estudios sobre Sudamérica: Japón. Su análisis de la diplomacia japonesa en la región entre 2013 y 2024 revela que el país asiático ha mantenido un interés más significativo del comúnmente asumido, particularmente en las dimensiones política e histórica. La caracterización de esta relación como jerárquica y discreta, propia de una potencia media que busca diversificar alianzas frente al ascenso chino, aporta una perspectiva novedosa sobre los vínculos extrarregionales de Sudamérica.

El rol de la República Popular China en la región se examina a través del trabajo de Agustina Marchetti, quien analiza el posicionamiento chino en la industria de los *New Energy Vehicles* y su llegada a Sudamérica, con especial atención al caso argentino entre 2015 y 2025. Este capítulo ilustra cómo la competencia tecnológica entre China y Estados Unidos se proyecta sobre la región, planteando tanto desafíos como oportunidades para las economías sudamericanas en el marco de la transición energética global.

Por su parte, Rubén Paredes Rodríguez analiza la diplomacia argentina frente a la Guerra de Gaza e Irán durante el gobierno de Javier Milei, examinando el lugar de Medio Oriente en los postulados de política exterior de la actual administración. El autor procura comprender la visión del primer mandatario sobre el escenario internacional y la naturaleza de las alianzas en un mundo que es entendido de forma dicotómica entre *Occidente* y *barbarie*. Este capítulo resulta revelador acerca de cómo las cosmovisiones ideológicas pueden determinar posicionamientos en conflictos lejanos geográficamente, pero significativos en términos simbólicos.

Finalmente, Nicolás Cavigliasso examina la diplomacia pública estadounidense a través del programa *American Spaces*, analizando continuidades y cambios durante la administración Trump. Este trabajo permite comprender cómo Estados Unidos mantiene estrategias de poder blando hacia la región incluso en contextos de transformación política interna, revelando la persistencia de ciertos patrones en las relaciones hemisféricas.

Agendas en disputa y desafíos para la región

El tercer eje temático agrupa los capítulos que abordan problemáticas emergentes o reconfiguradas en la agenda sudamericana del siglo XXI. Camila Abbondanzieri examina la emisión de bonos verdes y azules por parte de bancos regionales de desarrollo – BCIE, CAF y FONPLATA –, analizando cómo estos instrumentos, originalmente conceptualizados por instituciones del Norte Global, están siendo implementados en Sudamérica. Este

trabajo ilustra las tensiones entre los marcos normativos globales y las realidades regionales en materia de financiamiento para el desarrollo sostenible.

Vanessa Castello aborda la securitización de la problemática ambiental a través del estudio del *Blue Belt Programme* del Reino Unido en el Atlántico Sudoccidental. El análisis de la creación de áreas marinas protegidas en Georgias del Sur y Sándwich del Sur revela cómo los problemas ambientales se entrelazan con disputas de soberanía, particularmente relevantes para la Argentina en el marco del conflicto por las Islas Malvinas. Este capítulo demuestra la complejidad de las agendas contemporáneas, donde seguridad, ambiente y soberanía se imbrican de formas novedosas.

Paula Demarchi analiza desde un enfoque crítico la construcción de la agenda de cooperación internacional en Ciencia y Tecnología de Argentina entre 2007 y 2019, abarcando gobiernos de diferente signo político. La autora se focaliza en la dimensión ideacional que subyace en la construcción de las respectivas agendas, revelando cómo los paradigmas de referencia determinan el diseño de las estrategias de inserción externa en un área crucial para el desarrollo.

Por su parte, Carolina Martínez examina los fundamentos teóricos y conceptuales del paradigma del Vivir Bien desde su origen en la cosmovisión andina hasta su consolidación como eje articulador en la construcción del Estado Plurinacional de Bolivia durante los mandatos de Evo Morales (2006-2019). Este capítulo aporta una perspectiva fundamental sobre propuestas alternativas de desarrollo que emergieron en la región durante el ciclo progresista, cuestionando los paradigmas occidentales dominantes.

Finalmente, Diego Larrondo analiza las medidas de facilitación del comercio implementadas en el gobierno de Javier Milei, desde su asunción hasta julio de 2025, procurando responder al interrogante si éstas son parte de un proceso de ruptura con respecto a las medidas implementadas por gestiones anteriores, o bien, se inscriben en un marco de continuidad. El capítulo rescata la relevancia de la facilitación del comercio como una herramienta básica para reducir costos, tiempos y barreras burocráticas, en línea con los compromisos asumidos por Argentina en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.

Aportes y proyecciones: repensando Sudamérica en tiempos complejos

Los trabajos reunidos en este volumen ofrecen múltiples aportes para comprender los claroscuros sudamericanos del siglo XXI. En primer lugar, la diversidad de casos nacionales analizados –Argentina, Bolivia, Brasil– permite apreciar tanto las tendencias regionales compartidas como las especificidades que caracterizan a cada proceso político. Los péndulos ideológicos, lejos de ser movimientos sincrónicos, responden a dinámicas domésticas

complejas que se entrelazan de formas particulares con las transformaciones del sistema internacional.

En segundo lugar, el análisis de los vínculos extrarregionales revela una región que busca –con diversos grados de éxito– mantener márgenes de autonomía frente a las presiones de las grandes potencias. La diversificación de socios, visible en las relaciones con China, Japón, Medio Oriente y la Unión Europea, convive con patrones históricos de dependencia, por ejemplo, con Estados Unidos, y con nuevos alineamientos ideológicos que, en algunos casos, restringen más que amplían las opciones de política exterior.

En tercer lugar, la emergencia de nuevas agendas –financiamiento climático, securitización ambiental, cooperación en ciencia y tecnología, transición energética– demuestra que los Estados sudamericanos deben responder simultáneamente a desafíos tradicionales y novedosos, frecuentemente sin contar con los recursos materiales e institucionales necesarios. Esta sobrecarga de la agenda externa, en un contexto de fragmentación regional y debilidad institucional, plantea interrogantes fundamentales sobre la capacidad de los Estados para diseñar e implementar políticas exteriores coherentes y sostenibles.

Los capítulos de este libro también revelan las tensiones inherentes al ejercicio de la política exterior y la diplomacia en democracias inestables o polarizadas. Los cambios de gobierno frecuentemente traen consigo virajes drásticos en los posicionamientos internacionales, dificultando la construcción de políticas de Estado que trasciendan las coyunturas políticas. Esta volatilidad, característica del período analizado, representa un desafío central para la proyección internacional de la región.

Al mismo tiempo, los trabajos aquí reunidos abren múltiples interrogantes para futuras investigaciones. ¿Hacia dónde se dirige el regionalismo sudamericano después del agotamiento de los esquemas posliberales y las dificultades de los mecanismos tradicionales? ¿Cómo impactará la intensificación de la rivalidad sino-estadounidense sobre los márgenes de autonomía regional? ¿Qué rol jugarán las agendas emergentes – clima, tecnología, seguridad alimentaria– en la reconfiguración de las alianzas y los patrones de cooperación? ¿Podrán los Estados sudamericanos construir respuestas concertadas a desafíos comunes en un contexto de creciente fragmentación política?

Este libro constituye una invitación a pensar críticamente sobre estos interrogantes, reconociendo la complejidad irreductible de una región que desafía las categorías analíticas convencionales. Los claroscuros sudamericanos no son anomalías para corregir sino características constitutivas de un espacio geopolítico atravesado por múltiples tensiones estructurales y coyunturales. Comprender estas tensiones, analizarlas desde perspectivas diversas y situadas, resulta fundamental no solo para la producción de conocimiento académico sino también para pensar alternativas de política pública que puedan responder a los desafíos de nuestro tiempo.

En definitiva, Sudamérica continúa siendo una región de enormes potencialidades y profundas contradicciones, donde las luces y sombras se alternan en un juego dinámico que demanda análisis rigurosos, miradas críticas y compromisos con la construcción de futuros más justos y sostenibles. Los trabajos aquí reunidos representan un esfuerzo colectivo por iluminar algunos de esos claroscuros, con la convicción de que el conocimiento riguroso es un paso necesario –aunque insuficiente– para transformar las realidades que nos interpelan.

Referencias bibliográficas

Lorenzini, María Elena & Pereyra Doval, Gisela (2020). Tendencias del orden internacional y sus efectos sobre el tablero sudamericano. *Conjuntura Austral*. Volumen 11. N° 55, pp. 35-50.

Pereyra Doval, Gisela (2023). Sudamérica frente a nuevos escenarios geopolíticos. Inserción internacional en un contexto de policrisis. En: Ceppi, Natalia & Pereyra Doval, Gisela (eds.), *Sudamérica, una región de claroscuros. Política exterior, diplomacia y problemáticas actuales*. Rosario: UNR Editora, pp. 13-31.

Sanahuja, José Antonio (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. En: Serbín, Andrés; Martínez, Laneydi & Ramanzini Júnior, Haroldo (coord.). *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: CRIES, pp. 19-71.

Zovatto, Daniel (2021). Súper Ciclo electoral en América Latina 2021-2024. *Revista Eurolatinoamericana de Análisis Social y Político*. Volumen 2. N° 3, pp. 45-66.



Bolivia: entre Arce y Paz Pereira. El ocaso de la hegemonía del MAS y la reconfiguración del juego político

*Natalia Ceppi**



* Doctora en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CEI-CERIR-UNR). Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Titular de Derecho Consular y Diplomático, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).
Correo electrónico: natalia.ceppi@fcpolit.unr.edu.ar

Introducción

La victoria del binomio Luis Arce-David Choquehuanca en las elecciones presidenciales de Bolivia el 18 de octubre de 2020 marcó el inicio del segundo tiempo político del Movimiento al Socialismo (MAS) luego del derrocamiento de Evo Morales un año antes. Para un sector importante de la sociedad –Arce ganó con el 55.1% de los votos– el regreso del MAS alimentó las esperanzas de retomar, tras el gobierno interino de Jeanine Áñez, el camino construido por el evismo a lo largo de sus tres mandatos. Por un lado, ambas figuras habían ocupado lugares relevantes en el armado partidario e institucional pergeñado por Morales durante su estadía en el poder; el primero como ministro de Economía y Finanzas Públicas y el segundo como ministro de Relaciones Exteriores. Por otro lado, sus nombres resultaron de un proceso negociador complejo y con resistencias que el exmandatario llevó adelante con los referentes del Pacto de Unidad mientras se encontraba en Buenos Aires en calidad de refugiado en enero de 2020 (Mayorga, 2022). Dicha elección no solo emulaba una fórmula conocida en el pasado, es decir, uno de ellos representaba la clase media urbana, mientras que el otro estaba vinculado al movimiento indígena campesino, sino que además reflejaba la unidad frente al avance de las fuerzas políticas de derecha o centroderecha como sujeto a quien interpelar.

Con la venia de Morales, Arce y Choquehuanca emprendieron su campaña electoral en un escenario profundamente polarizado entre el voto por el MAS y el anti-MAS y con las dificultades sociales y económicas propias del período pandémico. Su programa de gobierno puso énfasis en las *bondades* del proceso de refundación del Estado-nación, la necesidad de continuar con las políticas sociales para las poblaciones más vulnerables y la búsqueda por cohesionar las diferencias intrínsecas del colectivo indígena-popular frente a una oposición que, si bien también se encontraba fragmentada, se autoproclamaba defensora de las instituciones, el Estado de derecho y el llamado por el cambio.

Arce asumió la presidencia con el entusiasmo propio de una vuelta marcada por la añoranza social, por lo menos mayoritaria, de lo que había sido una etapa de inflexión en la historia del país. Sin embargo, la buena racha duró poco. El primer mandatario procuró transitar su propio rumbo, pero rápidamente su gestión se encaminó hacia una crisis que se fue agudizando con el correr de los meses. Este proceso estaba signado por el peso de la herencia socioeconómica y simbólica de los tres gobiernos consecutivos de Morales y la existencia de coyunturas a nivel doméstico, regional e internacional que ofrecían, a diferencia de la primera y segunda década del presente siglo, más desafíos que oportunidades.

En base a lo mencionado, el presente capítulo procura, en primer lugar, someter a discusión los elementos más destacados que marcaron la dinámica del gobierno de Arce en los planos doméstico y de política exterior. Cabe mencionar que el foco está puesto en identificar contextualmente qué as-

pectos económicos, sociales y políticos incidieron en el derrotero de los acontecimientos, sin pretender arribar a un análisis en perspectiva comparada con la gestión de Morales.

En segundo lugar, se examina de forma somera las elecciones presidenciales de 2025 que llevaron al triunfo de Rodrigo Paz Pereira con Poder Democrata Cristiano (PDC), estableciendo así una interrupción en la continuidad del MAS en la conducción del país.

Por último, se esbozan algunas reflexiones sobre el devenir de los acontecimientos.

El gobierno de Arce: el último tramo del fin de un ciclo

El regreso del MAS a la presidencia en noviembre de 2020 sembró esperanzas para un sector de la sociedad, quien a lo largo de los años había encontrado en dicho partido un actor que no solo los representaba en términos políticos y sociales, sino que, además, era el *motor* del llamado proceso de cambio. Al igual que en las contiendas electorales pasadas (2005, 2009, 2014), la propuesta del MAS triunfó en primera vuelta, con mayoría absoluta frente a Comunidad Ciudadana (Carlos Mesa), Creemos (Luis Fernando Camacho), Frente para la Victoria (Chi Hyun Chung) y PAN-BOL (Feliciano Mamani). Comunidad Ciudadana quedó en segundo lugar con el 28.8% de los votos, mientras que la propuesta de Creemos obtuvo el tercer lugar con el 14%.

Bajo la lupa política, dichos resultados, así como las implicancias a su interior, dieron cuenta de dos elementos centrales. Para empezar, la diferencia de votos reflejó la capacidad reorganizativa del MAS para recuperar la adhesión de parte del electorado de las zonas urbanas. Este factor, conjuntamente con la presencia de un bastión de votantes leal y fidelizado por parte del colectivo indígena campesino, han explicado la expansión nacional que el MAS supo construir con el tiempo (Ortíz et al., 2020). De hecho, como en las elecciones de 2009, el MAS triunfó en 6 de 9 departamentos, específicamente Cochabamba, Chuquisaca, La Paz, Oruro, Pando y Potosí. Por su parte, Comunidad Ciudadana hizo lo propio en Tarija y Beni, y Creemos en Santa Cruz.

En segundo lugar, y en conexión con lo anterior, se deriva la persistencia de un patrón regional a favor de la oposición, en especial, en el caso de Santa Cruz, donde el MAS nunca pudo superar el clivaje étnico-territorial, independientemente de haber mejorado su *performance* electoral.

Por otro, en lo que respecta a Sudamérica como región, la victoria de Arce representó una esperanza para los intentos, aunque tímidos, del rearmado del progresismo latinoamericano luego de los gobiernos de derecha o centroderecha de Mauricio Macri en Argentina y Jair Bolsonaro en Brasil. Para Natanson (2022), el binomio Arce-Choquehuanca se entiende como parte

de la “izquierda que regresa” –donde también pueden ubicarse los casos de Argentina con Alberto Fernández y luego Chile con Gabriel Boric–; una izquierda menos radicalizada, más moderada debido a las personalidades de sus referentes, la presencia activa de sus líderes y la existencia de un contexto internacional menos amigable que en la etapa del llamado ciclo progresista.

Frente a lo mencionado, los inicios de la gestión de Arce estuvieron marcados por la dualidad: un respaldo social mayoritario en un escenario complejo y absolutamente problemático. En términos socioeconómicos, la caída paulatina del precio de las materias primas –incluso previo a su llegada–, en particular de los hidrocarburos, la reducción de las exportaciones de gas hacia Argentina y Brasil, la crisis de 2019 y los impactos de la pandemia, forjaron una situación económica crítica y apremiante, considerando, además, los escasos márgenes de maniobra de una economía pequeña y de base extractivista. Durante el primer mandato de Morales (2006–2009), la reconfiguración del Estado y la nacionalización de sectores estratégicos como energía y minerales fortalecieron el control y la capacidad recaudatoria gubernamental. Este proceso coincidió con un período favorable de precios de los commodities y de socios ávidos de energía lo que permitió la disposición de recursos para la puesta en marcha de políticas de redistribución del ingreso, el robustecimiento del mercado interno, la estabilidad macroeconómica y la acumulación de reservas internacionales. Sin embargo, a partir de 2014, tras el pico de las exportaciones gasíferas, la producción nacional ingresó en un camino descendente y en simultáneo con una etapa de reducción de los precios internacionales de los productos primarios y de las ventas hidrocarburíferas hacia los vecinos. Esto revela, en realidad, la fragilidad y “la brecha estratégica en la sostenibilidad del modelo” debido a que, a pesar de las inversiones en exploración, “entre 2006 y 2019 no se descubrió un solo pozo significativo” (Montenegro Gómez García, 2025: 642).

De acuerdo con los datos oficiales, el 2020 fue sinónimo de indicadores negativos, entre los que se destacan el desplome generalizado de las actividades económicas, la contracción del Producto Bruto Interno (PBI) de 8.2%, la caída de la demanda interna, la existencia de un déficit fiscal de 12.2% del PBI y el desplome de la inversión pública, calculado en 52.7%. Las consecuencias directas se plantearon en la dimensión social ya que, en comparación con el año anterior, la pobreza moderada pasó de 37.2% a 39%, la extrema de 12.6% a 13.7% y la brecha entre ricos y pobres subió de 0.42 a 0.45, según el Coeficiente de Gini.

La recuperación de la economía y la atención de las dificultades sociales se convirtieron desde un primer momento en una de las preocupaciones prioritarias de la gestión de Arce. El gobierno nacional no solo dispuso la continuidad de las políticas de transferencias condicionadas, como los bonos Juancito Pinto y Juana Azurduy¹, implementadas con la llegada de Morales

1. Solo por señalar algunos de los más representativos.

al poder, sino que sumó un conjunto de transferencias en efectivo –también en formato de bonos– en calidad de ayuda inmediata frente a la crisis.²

Los avances en los esquemas de vacunación a lo largo de 2021, la reactivación paulatina de la economía y las medidas sociales anteriormente señaladas, llevaron cierto respiro a al gobierno de Arce y le permitieron culminar su primer año de gestión bajo una lectura positiva. A modo de ejemplo, el déficit fiscal se redujo 3.4 puntos porcentuales con relación al año 2020, el PBI creció 6.1% y tanto la pobreza moderada como extrema disminuyeron en 2.6 puntos porcentuales. En la misma dirección se comportó el Coeficiente de Gini al recuperar los mismos valores que en 2019 (Memoria de la economía boliviana 2021, 2022). No obstante, la ‘primavera’ fue breve. Hacia mediados de 2022, los impactos de la invasión de Rusia a Ucrania, que inicialmente elevó los precios de los energéticos, pero también de los combustibles y fertilizantes –importados por Bolivia–, la parálisis de la producción nacional de gas, así como de sus exportaciones y, por ende, la reducción de la disponibilidad de divisas y el deterioro del tipo de cambio, pusieron en jaque la modesta recuperación del año anterior.

La balanza comercial fue negativa en 2023 y 2024, así como la evolución del PBI –pasó de 3.61 en 2022 a 0.73 en 2024–, el comportamiento de las reservas internacionales y los valores en materia de Inversión Extranjera Directa (IED). Con respecto a esta última, cabe señalar que a pesar de que, en términos estrictamente cuantitativos fue creciente entre 2022 y 2024, en realidad, sus valores son pocos significados –menos de USD 300 millones–, aspecto no menor para una economía tan vulnerable como la boliviana.

La crisis económica alimentó y se retroalimentó de la crisis de la dimensión política. Para finales de 2024, la valoración positiva de Arce había caído de manera estrepitosa. La incertidumbre y las dificultades económicas se fortalecieron con la tensión y la disputa entre el oficialismo y Evo Morales, quien nunca pudo aceptar no ser parte de la conducción del ejecutivo. Cabe recordar que durante el gobierno de Arce y por primera vez en la historia del MAS, la conducción del partido y del país quedó bajo un formato dividido donde convivían, o intentaron convivir, la presencia avasallante de Morales como jefe del MAS, y la figura de un ministro elegido por su líder, pero también por el voto ciudadano. Según Romero Ballivián (2022: 49), en ese entonces, “el partido carecía de liderazgos concurrentes o alternativos, capaces de existir al margen de las decisiones de Morales: ningún ministro, parlamentario o dirigente partidario poseía un juego propio o autónomo”. En otras palabras, y siguiendo con el planteo del autor, Arce y Choquehuanca fueron resultado de la lógica ordenadora y disciplinaria de Morales, quien

2. Un ejemplo se encuentra en el Bono contra el Hambre que consistió en la transferencia única de 1000 bolivianos (Bs) entre los meses de diciembre de 2020 y mayo de 2021 a personas entre 18 y 59 años, pertenecientes a grupos vulnerables que no habían recibido remuneraciones del sector público y/o privado (Memoria de la economía boliviana 2021, 2022).

no solo amalgamó las discrepancias intra-MAS sino que también las alineó bajo su liderazgo.

El emblemático cruce de Evo Morales caminando hacia Villazón tras la victoria presidencial de Arce marcó mucho más que su regreso a Bolivia. Simbólicamente, el máximo exponente del movimiento indígena campesino había resurgido del exilio frente al embate de la derecha. En los hechos, el exmandatario estaba preparando su vuelta al ruedo de la única manera que sabía hacerlo: ejerciendo un hiperliderazgo.

Esta situación derivó, como ya se indicó, en una disputa partidaria y personal que se agudizó con el correr del tiempo y se expresó en distintas dimensiones que se fueron conectando.

La primera de ellas se encuentra en el enfrentamiento cara a cara entre Arce y Morales. En reiteradas oportunidades, ambos referentes del MAS cruzaron acusaciones de traición, vinculaciones delictivas y reclamos de hacer un paso al costado. Sus deseos reeleccionistas entraron en colisión y, en gran medida, le restaron centralidad al proyecto político del MAS. De cara a las elecciones presidenciales de 2025, en plena convención del MAS en octubre de 2023, llevada adelante en la localidad de Lauca Ñ, Morales fue reelegido como presidente del partido y se autoproclamó como futuro candidato para el ejecutivo, mientras que Arce fue separado del movimiento por no estar presente en el evento. En la red social X –@evoespueblo– Morales afirmó, casi como un designio, que fue “obligado” a presentarse como candidato debido a los pedidos de la militancia y de los ataques del gobierno nacional para proscribir al MAS cuando, en realidad, Arce también integraba la misma fuerza política.³

Arce no fue el único actor protagónico que estuvo ausente. Tampoco asistieron la Central Obrera Boliviana (COB), la mayor entidad sindical del país, ni parte de los movimientos que dieron vida al MAS como al Pacto de Unidad, tales como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos (CSUTCB), la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias “Bartolina Sisa”, la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales, la Confederación de Pueblos Indígenas y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo. Desde su óptica, el exmandatario había centralizado y personalizado la agenda de la convención del MAS sin respetar que la misma les pertenecía a las organizaciones sociales (Infobae, 02/10/2023).

Lauca Ñ reflejó cómo el enfrentamiento Arce-Morales trascendió el ámbito interpersonal para trasladarse al interior del colectivo indígena, campesino y sindical, como también al interior del gobierno nacional en lo que respecta a su conformación. Ambas dimensiones fueron clave en la inestabilidad político-institucional que caracterizó el período 2020-2025. El MAS dejó de contar con una base de apoyo amalgamada, focalizada en el liderazgo exclusivo de Morales para sustentar su poderío en un espacio fragmentado

3. Se recomienda consultar: <https://x.com/evoespueblo/status/1705927901571420235>

en torno a las lealtades personales. Así, la tensión constante entre la fidelidad al presidente o al líder del movimiento, como ha sido el caso de las Federaciones del Trópico de Cochabamba, contribuyeron al malestar social y debilitaron al MAS como opción política.

En lo que respecta al vínculo con los movimientos sociales, las fracturas al interior del MAS fue un proceso cuya gestión en el tiempo encuentra explicación en un conjunto de factores tales como los cuestionamientos a la falta de recambio en materia de liderazgo y conducción, el alejamiento de las bases por parte de Morales y el ‘cobijo’ político encontrado en la gestión Arce. De hecho, los sectores afines al oficialismo no solo desconocieron la figura de Morales como presidente del MAS, sino que eligieron a un nuevo representante, Grover García, dirigente de la CSUTCB y se declararon “en estado de emergencia ante las presuntas intenciones de Evo Morales (...) y seguidores del expresidente de socavar la democracia” (Sanjines Ordóñez, 28/07/2024). Asimismo, también acompañaron la decisión del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) que dictaminó en 2023, siguiendo el posicionamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que la reelección indefinida no constituye un derecho humano, sino que es contraria a la democracia representativa. Agregó, además, que constitucionalmente se establece el límite de cinco años para el ejercicio del cargo de presidente o vicepresidente, pudiendo ser reelegido de forma continua o discontinua por una única vez (TCP 1010/2023-S4). La sentencia fue ratificada en mayo de 2025, a escasos días de concluir el plazo para la inscripción de las candidaturas de los comicios presidenciales. Dicho accionar cerró la puerta a las aspiraciones de Morales, pero no logró ni aquietar los ánimos sociales ni reunificar al MAS. Tampoco logró evitar la declinación de la candidatura de Arce, quien decidió dar un paso al costado ante el incremento de su imagen negativa, sobre todo a raíz de la situación económica, y la inestabilidad derivada de la falta de apoyo unificado.

Por su parte, a nivel gubernamental la fragmentación del MAS estuvo especialmente focalizada en torno al poder legislativo donde ‘evistas’ y ‘arcistas’, en ocasiones, paralizaron la puesta en marcha de políticas ante el uso del voto –o su ausencia– como mecanismo de presión. Esta situación puso en jaque la dinámica institucional debido a la falta de acuerdo al interior del MAS como partido gobernante y, al mismo tiempo, derivó en una paradoja: el MAS a pesar de ser la fuerza política mayoritaria debió negociar con los propios y la bancada de oposición para viabilizar las decisiones del poder ejecutivo. De este modo, cuestiones como los presupuestos anuales, el pedido de créditos internacionales para obras de infraestructura o la adhesión de Bolivia al MERCOSUR, entre otras, quedaron presas de la disputa Arce-Morales (Urgente.bo, 20/11/2023).

En definitiva, la administración Arce llegó al final de su mandato atravesada por una crisis múltiple; a nivel económico y social, en términos de gobernabilidad y en el campo político. Este cuadro de situación fue la característica

distintiva del gobierno en el plano doméstico y el encargado de establecer el rasgo diferenciador con respecto a los mandatos de Evo Morales.

Ahora bien, mientras las cuestiones internas focalizaban los esfuerzos del ejecutivo y fueron el centro de atención en los análisis académicos y periodísticos, la política exterior arceista transitó por canales ya conocidos, sin sobresaltos ni cambios significativos. En materia de política exterior, el binomio Arce-Choquehuanca apostó a continuar con el legado de Morales, en lo que respecta a los principios ordenadores, los temas de agenda y la inclinación por determinados socios, tanto a nivel regional como extrarregional. En otras palabras, los cambios no se presentaron en el *núcleo duro* nacido a la luz de la llegada del MAS al poder en 2006, sino que éstos se establecieron en base a las diferencias contextuales y a la impronta personal de los primeros mandatarios; uno más radicalizado y otro más técnico y pragmático.

En lo que respecta a los principios, entendidos por Krasner (1982) como ese conjunto de creencias y convicciones fundamentales sobre los que descansa el armando de la política exterior, y los temas de agenda, sin desconocer que la pandemia ralentizó el tratamiento de algunas *issues areas* en pos del contexto, el gobierno de Arce hizo foco en cuestiones tradicionales y contingentes, aplicando la terminología de Lasagna (1995). Es decir, su accionar estuvo direccionado por cuestiones con presencia histórica y normativa, propia del comportamiento generalizado de los países de la región, tales como el respeto por la democracia, los derechos humanos y los principios generales del Derecho Internacional. En cambio, lo contingente se relaciona directamente con las preferencias ideológicas y materiales que el gobierno de turno procura impregnar a su despliegue en la arena internacional. En esta dirección, se encuentra la propuesta de 'Refundación del Estado' que ha sido el *leitmotiv* del MAS, anclada en construir una política exterior menos dependiente de los países hegemónicos, particularmente, Estados Unidos, el fortalecimiento del multilateralismo, la defensa de los postulados del Vivir Bien y de las demandas del colectivo indígena campesino y la diversificación de los vínculos externos con miras a potenciar las oportunidades políticas y comerciales del país.

En materia de agenda, el ejecutivo penduló su tratamiento entre el impacto de los eventos coyunturales de alcance global –la pandemia, la invasión de Rusia a Ucrania y la escalada del conflicto en Gaza–, los giros políticos regionales y la defensa de áreas de interés propias de la conformación del MAS. En estas últimas, se encuentran la mercantilización de la naturaleza, la crisis climática y el respeto por la pluriculturalidad, entre otros.

En el ámbito regional, la administración Arce revalorizó, luego del impasse implementado por la gestión interina de Añez, los espacios de cooperación y concertación del regionalismo posliberal, así como los esquemas de integración clásicos como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y MERCOSUR. Esto se debe no solo a la necesidad de ampliar los márgenes de contactos –aspecto clave para un país que reviste la condición de Estado pequeño– sino en el hecho de encontrar en éstos convergencia políti-

co-ideológica y/o económica. También se volcó hacia aquellas relaciones bilaterales construidas al fragor de la estadía de Evo Morales en el poder, tales como el eje Cuba-Nicaragua-Venezuela y Argentina y Brasil, respectivamente. En los casos de Argentina y Brasil, cabe destacar, que paulatinamente los contactos fueron alejándose del alto perfil que tuvieron en el pasado debido a la reducción de la venta de gas natural boliviano y la falta de convergencia con los gobiernos de Jair Bolsonaro y Javier Milei.

Con respecto a los proyectos posliberales, el caso más resonante se encuentra en los vínculos con la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP). Bolivia ingresó a dicho esquema en 2006, siendo el primer país en sumarse tras su lanzamiento por parte de Cuba y Venezuela como socios fundadores. A lo largo de los años, en especial, durante el auge del ciclo progresista, coincidente con los primeros mandatos de Morales, ALBA proveyó contención política en la ‘cruzada antiimperialista’ frente a Estados Unidos, así como financiamiento para proyectos en materia de salud, educación e infraestructura (Ceppi, 2014). En palabras de Hernani Limarino (2025), cabe destacar que la retórica anti-Estados Unidos tuvo que complementarse con la diplomacia petrolera de Chávez, ya que “el auge de los precios del petróleo entre 2003 y 2013 [le permitió] utilizar los ingentes recursos provenientes de la renta energética como instrumento de política exterior. Así, a través de PDVSA y de mecanismos como Petrocaribe –creado en 2005–, el gobierno venezolano otorgó a varios países del Caribe y América Latina, petróleo con precios preferenciales, créditos blandos y donaciones”. A esto se agrega que “si bien existieron los programas cubano-venezolanos [...] estas iniciativas no pueden ser entendidas al margen de la estructura política que las originó. Fueron instrumentos de diplomacia ideológica y proyección de influencia de Caracas y La Habana, más que expresiones genuinas de cooperación horizontal entre Estados soberanos” (Hernani Limarino, 2025).

Estableciendo así una línea de continuidad con su predecesor, Arce retomó los postulados críticos sostenidos por el MAS hacia las características del orden internacional en general y la disputa hegemónica global en particular. Durante los encuentros anuales no faltaron referencias como “nuestra lucha contra el imperialismo despiadado”, “la existencia de un orden económico mundial injusto”, “neoproteccionismo selectivo” y la “defensa del delegado de los comandantes Fidel Castro y Hugo Chávez”, entre otros.⁴ Arce reiteró su apoyo al bloque del ALBA –y comprensión por la decisión tomada– al celebrarse la segunda vuelta en las elecciones presidenciales debido a que Bolivia fue suspendida del organismo por entender que el gobierno electo de Rodrigo Paz Pereira alineaba al país con una conducta “antibolivariana, antilatinoamericana, proimperialista y colonialista”.⁵

4. Consultar los discursos de Luis Arce en el marco del ALBA-TCP en la página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia. Disponible en: <https://cancilleria.gob.bo/mre/>

5. Consultar la publicación de Luis Arce en la red social X (@LuchoXBolivia), publicada el 25/10/2025. Disponible en: <https://x.com/LuchoXBolivia/status/1982239858476142803>

En paralelo, Arce reafirmó las intenciones de su predecesor de contar con una participación sin exclusiones en lo que respecta a los procesos de integración clásicos como CAN o MERCOSUR. En 2024, luego de un largo proceso iniciado en 2015 con la firma del protocolo de adhesión, Bolivia depositó su instrumento de ratificación para sumarse al bloque en calidad de Estado Parte o miembro pleno (Swissinfo, 04/07/2024). Ambos espacios brindan buenas oportunidades comerciales al país andino debido a que concentran, a pesar del ascenso de China en los últimos años, a los principales mercados de exportación regionales como Argentina y Brasil en el caso de MERCOSUR y, Colombia y Perú en el ámbito de la CAN.⁶ Esta situación le permitiría, además, jugar el rol de *bisagra* entre ambos esquemas (Baldivieso, 04/12/2024).

En lo que respecta a las relaciones extrarregionales, el gobierno de Arce supo aprovechar la política de expansión de la membresía de BRICS para sumarse en calidad de Estado socio en el último año de su mandato⁷. Dicho espacio ofrece motivaciones ideológicas –la visión sobre el orden global– y económicas y financieras, principalmente en torno a la reducción de la dependencia del dólar y la puesta en marcha de negocios conjuntos (Vorotnikova, 2025). En este esquema, sobresale el rol de China debido a la congruencia de tres factores fundamentales: la impronta de los vínculos comerciales bilaterales donde el mercado asiático es el primer destino de las exportaciones bolivianas, concentradas principalmente en minerales; la presencia de compañías chinas en sectores como minería, energía, logística y agricultura, entre otros, y la dependencia en términos de deuda bilateral (IBCE, 11/08/2025).

Por último, otro indicador de continuidad en la política exterior se manifestó en la posición adoptada hacia el conflicto Israel-Palestina y el consecuente recrudecimiento del conflicto en la Franja de Gaza. La causa palestina ha sido una de las banderas enarboladas por el MAS en materia de política exterior desde el primer gobierno de Morales. Fue definida como una “causa irrenunciable”, producto de una ocupación criminal que violenta el Derecho Internacional y los derechos humanos y que se inscribe en una gran asimetría de poder donde Israel se escuda en sus vínculos con Estados Unidos, tanto bilaterales como en el marco de Naciones Unidas a través del veto en el Consejo de Seguridad (Ceppi, 2024). En consecuencia, la gestión de Arce no solo siguió con la misma línea de acción sostenida por Morales entorno a la condena pública y la votación en la Asamblea General de dicha organización, sino que la profundizó. Esto se reflejó en la ruptura de relaciones diplomáticas con Israel el 31 de octubre de 2023 y en las actuaciones frente a la Corte Penal Internacional (CPI) y la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en pos de establecer un freno a la guerra y lograr una condena para Israel.⁸

6. Se recomienda consultar los análisis del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) sobre la balanza comercial. Disponible en: <https://ibce.org.bo/publicaciones.php>

7. Sin desconocer la presencia de Brasil como uno de sus miembros originales, el grupo se compone casi exclusivamente por Estados que no pertenecen a América Latina.

8. Se recomienda consultar los sitios electrónicos de la CPI y la CIJ donde se encuentra la documentación relativa al caso.

Las elecciones presidenciales 2025: el MAS en tiempo de descuento

La crisis económica, signada por la falta de combustibles, dólares y alimentos, los conflictos al interior del MAS, reflejados tanto en su fragmentación como en la conflictividad en las calles y la reorganización de fuerzas políticas opositoras, auguraban que luego de dos décadas el MAS no conduciría la presidencia en 2025. De hecho, el exvicepresidente, Álvaro García Linera, a quien Morales también acusó de traidor, afirmó en una entrevista brindada en 2024 que la lucha entre Arce y Morales era sinónimo de una *guerra fratricida* que solo resultaría en la autodestrucción del MAS y en la derrota de la izquierda (Veiga, 04/07/2024).

Los resultados de la contienda electoral celebrada el 17 de agosto de 2025 cumplieron con el presagio. Se presentaron ocho candidaturas, dos de ellas relacionadas con el oficialismo, a saber, Alianza Popular (AP) con Andrónico Rodríguez, el entonces presidente del Senado por el MAS y el MAS-IPSP y Eduardo del Castillo, ministro de gobierno de Arce. La lista se completó con la primacía de propuestas de índole conservadora, con distintos matices, como Unidad Nacional (Samuel Doria Mediana), LIBRE (Jorge Tuto Quiroga), Autonomía Para Bolivia-Súmate (Manfred Reyes) y el PDC (Rodrigo Paz Pereira). Con menos resonancia, también compitieron La Fuerza del Pueblo (Johnny Fernández) y ADN (Pavel Aracena).

Por su parte, los resultados dieron lugar a un fenómeno que representó las dos caras de una misma moneda: la *tendencia* –la sociedad se volcó por un cambio, dejando atrás el ciclo de predominio mantenido por la izquierda a lo largo de casi dos décadas y la necesidad de una segunda vuelta– y la *sorpresa*, que se manifestó en quiénes concentraron el mayor caudal de votos. En este punto, cabe mencionar que Rodrigo Paz Pereira (PDC) fue el candidato que ‘nadie vio venir’ ya que los sondeos preelectorales ubicaban el centro de la contienda entre Doria Medina y ‘Tuto’ Quiroga. Así, el candidato ‘sorpresa’, hijo del expresidente Jaime Paz Zamora, quien gobernó el país entre 1989 y 1993 y con experiencia política a nivel ejecutivo y legislativo –fue diputado, concejal, alcalde y senador por Tarija– dio un paso al frente al posicionarse con el 32% de los votos, dejando en segundo lugar a Quiroga con el 26.7%. No obstante, este cuadro de situación no es completo sin una breve referencia al porcentaje de voto nulo (19.2%), promovido por Evo Morales. El exmandatario hizo un llamado a sus seguidores a anular el sufragio, justificando discursivamente la práctica como un “castigo a la vieja y la nueva derecha”, pero que, en realidad, escondía la revancha por la inhabilitación de su candidatura y su afán por demostrar que todavía conservaba gran parte de su capacidad de convocatoria. Como lo expresó en su red social @evoespueblo, [el voto nulo] fue “una respuesta democrática, (...) un acto de dignidad y resistencia frente a la proscripción del pueblo” –encarnado por su propia figura– “Luis Arce, al disfrazarse de izquierda (...) hizo todo lo posible por inhabilitarnos e incluso atentó contra nues-

tra vida. La candidatura de Andrónico fue promovida para validar estas elecciones amañadas. Ambos fueron derrotados”.⁹

Ahora bien, el avance de Paz Pereira sobre el resto de las postulaciones congrega factores diversos, aunque relacionados entre sí que exceden al proceso de fragmentación de la entonces fuerza gobernante y del agotamiento de su ciclo. Entre éstos, se encuentran aspectos como la inclusión en la fórmula presidencial de Edman Lara, un expolicía que fue expulsado por denunciar la existencia de corrupción en la institución, atendiendo así a uno de los principales reclamos de la sociedad; la combinación del uso de redes sociales con viajes a puntos geográficos remotos, en una especie de campaña ‘puerta a puerta’ y la búsqueda por diferenciarse con la ‘derecha dura’ (Stefanoni & Velásquez, 2025).

Siguiendo el planteo de Jáuregui (2025), a diferencia de los programas de Alianza Libre o Unidad, Paz Pereira procuró presentarse como una opción renovadora, crítica del modelo estatista del MAS, pero también del capitalismo elitista a partir de cuatro pilares básicos: renovación, integración nacional, religión y capitalismo popular. En gran medida, su propuesta pudo sortear la lucha MAS/anti-MAS, con un discurso moderado, que le habla a la ‘gente común’, con medidas que conectan con los problemas cotidianos del día a día, lo que le permitió captar votos conservadores y exseguidores del MAS que no estaban dispuestos a inclinarse por la derecha tradicional (Jáuregui, 18/08/2025).

Así, en un contexto de incertidumbre, y al mismo tiempo de certeza en lo que respecta al declive de la izquierda, Paz Pereira y Quiroga fueron los protagonistas de un hecho inédito en la historia política del país: la incursión en la segunda vuelta electoral.

El 19 de octubre de 2025, el partido de Paz Pereira se impuso con el 54.86% de los votos frente a Alianza Libre, que obtuvo el 45.14% de los sufragios. Los comicios de 2025 no solo cambiaron el color del ejecutivo, sino que también alteraron significativamente la composición de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

El oficialismo lidera la composición de ambas cámaras, aunque sin obtener mayoría absoluta por lo que Paz Pereira se encuentra obligado a negociar con otras fuerzas para dar luz verde a determinados proyectos. En cuanto al MAS, su imagen de fuerza predominante, que prácticamente eclipsaba la conformación del poder legislativo, quedó en el pasado. En diputados obtuvo dos representantes, uno plurinacional y el otro perteneciente a la circunscripción especial, mientras que en la cámara de senadores carece de representación (Fuente Directa, 27/08/2025).

En su discurso de toma de posesión ante el órgano legislativo, el 8 de noviembre, Paz Pereira hizo hincapié en tres cuestiones clave, a saber, un

9. Consultar el posteo realizado por Evo Morales, el 22/08/2025. Disponible en: <https://x.com/evoespueblo/status/1958874285042249844>

planteo crítico al MAS en general; su propuesta económica –elemento protagonista de su campaña presidencial– y la necesidad de renovación de la política exterior.

La crítica al accionar del MAS como partido gobernante estuvo focalizada no solo en la concepción del rol del Estado, sino también en la herencia recibida. Según el actual mandatario, las políticas del masismo resultaron en un país “devastado”, “paralizado” y en la creación de un “monstruo burocrático” que ha estado presente en virtud de los intereses y objetivos partidarios del partido gobernante. En la misma dirección, fue crítico con la gestión de los hidrocarburos y el litio llevadas adelante por Morales y Arce, a quienes les cuestionó el devenir caótico de la llamada *abundancia de los recursos naturales* (Paz Pereira, 08/11/2025).

En materia económica, el actual mandatario propuso la denominada ‘Agenda 50/50’ que consiste en llevar adelante una reforma del Estado orientada a la descentralización de los recursos estatales para equilibrar la distribución de los fondos públicos. Parte de este proceso apela a implementar, a través de la máxima ‘capitalismo para todos’, la reducción de las cargas tributarias, la facilitación del acceso al crédito y la implementación de un sistema de banda cambiaria con máximos y mínimos (Lissardy, 20/10/2025; Paz Pereira, 08/11/2025).

A menos de veinte días de su asunción, el ejecutivo lanzó el primer paquete de medidas para estabilizar la economía en base a tres ejes centrales que será tratado en el ámbito legislativo: 1.- la eliminación de cuatro grandes impuestos –a las grandes fortunas, a las transacciones financieras, al juego y a las promociones empresariales–, 2.- la reducción del 30% del gasto fiscal para el presupuesto 2026 y 3.- el pago a proveedores locales con los que se mantienen deudas (Correo del Sur, 26/11/2025).

Paradójicamente, esta decisión visibilizó la primera grieta al interior del actual gobierno ya que su vicepresidente, Edman Lara, acusó a Paz Pereira de alejarse de los postulados de campaña para beneficiar al sector empresarial y no incluirlo en las decisiones estratégicas. Esta situación, a menos de un mes de ejercicio en el poder, deja entrever la fragilidad de la fórmula presidencial, aspecto no menor dada la crisis económica y social que atraviesa el país. Detrás de estos cuestionamientos hay una disputa de poder entre Paz Pereira, como jefe máximo del país y Lara, quien se adjudica ser la “garantía” del apoyo electoral del presidente por su lucha anticorrupción y en contra de los políticos tradicionales (Pimental Huerto, 27/11/2025). Otros trascendidos afirman que la tensión entre ambos deviene del cierre del Ministerio de Justicia y la destitución del titular de dicha cartera, Freddy Vidovic¹⁰, cercano a Lara, y “por la creación del Viceministerio de Coordinación Legislativa que, según el vicepresidente, le quita atribuciones” (Xinhua News, 26/11/2025).

10. Freddy Vidovic, quien fue abogado personal de Lara, entró al gabinete por su recomendación. Fue excluido al tener una sentencia condenatoria por cohecho y evasión.

Cabe recordar que el llamado ‘capitán’ Lara cobró una gran popularidad a través de las redes sociales cuando sacó a la luz los sobornos que recibían sus superiores a cambio de agilizar trámites o por extorsionar a los familiares de los detenidos.

Las denuncias derivaron en su detención en 2023 y posterior expulsión de las fuerzas policiales un año más tarde. Desde entonces ha ganado reconocimiento ciudadano al punto que fue considerado por algunos medios digitales como el ‘próximo presidente de Bolivia’ para las elecciones 2025. En un primer momento, Lara creó su propio partido –Nuevas Ideas con Libertad–, pero no prosperó por temas burocráticos y financieros. Frente a esto, conjuntamente con su alto grado de notoriedad, fue convocado para sumarse a las filas del PDC (Ruvenal, 25/08/2025).

Las diferencias entre Paz Pereira y Lara también se presentaron con algunos entredichos en el ámbito de la política exterior, aunque con menos rebote mediático. En lo que respecta a las relaciones internacionales, Paz Pereira planteó la necesidad de romper con las *ataduras ideológicas* y “llevar a Bolivia al mundo y el mundo a Bolivia” (Paz Pereira, 08/11/2025). En los hechos, este postulado implica dejar atrás los ejes ordenadores impuestos por Morales y Arce para inclinarse hacia una política exterior *más tradicional*, con preponderancia en el contexto contiguo y en occidente en general, pero sin dejar de lado la carta del pragmatismo –léase China– ante los estreñimientos que impone la realidad nacional.

En línea con lo anterior, el actual ministro de Relaciones Exteriores, Fernando Aramayo Carrasco, afirmó que la política exterior y la diplomacia bolivianas requieren una reestructuración profunda [para] “posicionarnos rápidamente en los mercados y aprovechar las ventajas competitivas que el mundo nos ofrece” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 11/11/2025).

Ahora bien, teniendo en cuenta el escaso tiempo transcurrido desde la llegada del PDC, ¿qué cuestiones aparecen como significativas?

En el plano regional, se destaca, en primer lugar, la intencionalidad –al menos discursiva– de cambio en el vínculo con Chile. Gabriel Boric estuvo presente en la ceremonia de investidura de Paz Pereira, siendo un acontecimiento inédito en las relaciones entre los dos países desde 2006 cuando Ricardo Lagos asistió a la toma de posesión de Evo Morales (Radio UChile, 08/11/2025). En segundo lugar, el actual mandatario boliviano manifestó su objetivo de retomar, de forma integral, la relación con Chile, en particular, aquellos asuntos como el comercio y la agenda fronteriza (contrabando, narcotráfico, trata de personas, entre otros) que marcan la dinámica diaria bilateral. Para Paz Pereira, los reclamos de Bolivia –la salida al mar y el Silala– quedaron, de cierta manera, ‘definidos’ en sus respectivas instancias judiciales en la CIJ. Como expresó “más allá de los diferendos que tenemos con Chile, tenemos que tratar las realidades actuales. La historia no da de comer, y lo que tenemos que hacer en presente y futuro es generar unas

nuevas relaciones. Bolivia tiene un interés enorme en llegar al APEC, a todo lo que es el mercado del Pacífico” (citado en Valencia, 25/08/2025).

En el plano hemisférico, el giro más importante está programado para el vínculo con Estados Unidos; que desde 2008 carece de representación diplomática a nivel de embajadores y que fue escalando en tensión ante la distancia en temas como el conflicto en Medio Oriente, la relación con exaliados como Cuba y Venezuela y su rol en el sistema internacional. A escasos días de asumir su mandato, Paz Pereira viajó a Estados Unidos para reunirse con funcionarios del gobierno y de otras instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para buscar respaldo ante la escasez de dólares y combustibles (Ruvenal, 01/11/2025). Además, dejó abierta la puerta para que la Administración de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés), regrese al país, luego de trece años de suspensión por parte de Evo Morales.

Finalmente, en el plano extrarregional se encuentra el interrogante sobre el vínculo con China no solo por la propensión de Paz Pereira hacia Estados Unidos sino por las críticas sostenidas en su campaña presidencial en torno a los negocios del litio (DangDai, 25/08/2025). Sin embargo, el líder del PDC es consciente del peso de China en el comercio exterior boliviano, por lo que su posicionamiento será claramente pragmático, procurando mantener mercados e inversiones. Según sus palabras, su mirada reivindica una visión “nacional popular democrática, pero pragmática. Si con China ya hay relaciones, con Estados Unidos las abriremos. ¿Por qué tienes que elegir?” (citado en Ruvenal, 01/11/2025). Empero, más que elegir, Paz Pereira no puede obviar la *carta china*, sino que se encuentra obligado a incorporarla ya que, como se señaló previamente, el gigante asiático es el primer socio comercial del país –en exportaciones e importaciones– y el principal acreedor bilateral.

En este vínculo, el tema energético no es menor debido a las oportunidades comerciales que se presentan en torno a la explotación de litio (más del 80% de las exportaciones de litio son absorbidas por China) y otros minerales utilizados en la electromovilidad y en la puesta en marcha de proyectos de generación de energía menos nocivas para el ambiente. La industria gasífera enfrenta una parálisis por lo que los minerales, en tanto sector tradicional de la economía boliviana, han resurgido en el marco de la transición energética global como una ventana de oportunidad, aun con el riesgo de continuar apostando a la reprimarización del país.

Conclusiones

El gobierno de Luis Arce constituye un capítulo dual en la historia política de Bolivia; por un lado, representó el regreso del MAS luego de la expulsión de Morales del poder en 2019 y por el otro, será recordado, en gran medida, como el fin de un ciclo. No obstante, como todo proceso, el declive del MAS

en calidad de fuerza hegemónica fue resultado de un conjunto de factores propios y externos que, si bien cobraron bríos en la gestión arcista, realmente la preceden. El desconocimiento de la voluntad popular –o al menos, gran parte de ésta– sobre los resultados del referéndum constitucional de 2016 por parte de Morales para candidatearse una vez más generó rechazo en torno a cómo el máximo líder del movimiento ejercía el poder. A partir de entonces, el desgaste propio de todo ciclo político, la existencia de una coyuntura internacional menos favorable que a comienzos del presente siglo y la reorganización de fuerzas opositoras al oficialismo, resquebrajaron la solidez del MAS y encauzaron su desenlace. Un desenlace, cuyo broche de cierre estuvo signado por la fuerte disputa entre Arce y Morales y la muerte política del MAS como actor de apariencia monolítica.

Frente a este, los comicios de 2025 se vivieron en un clima de incertidumbre y expectativas. Para el MAS, la suerte ya estaba echada. Su fragmentación, la crisis económico-social y el alto grado de conflictividad que se vivía en las calles habían marcado su destino, es decir, su ocaso, y la apuesta por parte de la ciudadanía a un giro político.

Luego de cuatro experiencias electorales, la sociedad dejó al MAS en un lugar periférico para dar paso a un actor conservador-liberal como el PDC, de la mano de Paz Pereira, quien intenta mostrarse como moderado no solo porque parte de sus votantes fueron masistas desencantados, sino para evitar, en un escenario sumamente complejo, caer en tensiones dicotómicas. No propone dismantlar todo lo construido por los gobiernos de Morales y Arce, pero sí identifica la necesidad de establecer ajustes en materia económica y política en el marco de una reforma del Estado para reducir su presencia y darle paso a la actividad privada.

En términos de política exterior, Paz Pereira procura dismantlar los postulados ideacionales del ciclo masista para hacer lugar a un accionar internacional ‘sin ideologías’, que, en realidad, se traduce en la recuperación de vínculos tradicionales –Estados Unidos, Europa y la región– y en una mirada pragmática, principalmente economicista, que permitan generar negocios y mercados de exportación. Aquí aparece la variable china.

La posibilidad de evaluar los resultados depende del tiempo ya que es un mandato que está dando sus primeros pasos, que enfrenta serias dificultades económicas, políticas e institucionales y que aún debe definir las medidas que marcarán su rumbo inicial.

Referencias bibliográficas

Baldivieso, Gina (04/12/2024). El vaso medio lleno y medio vacío para Bolivia con su ingreso pleno al MERCOSUR. *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2024/12/04/el-vaso-medio-lleno->

y-medio-vacio-para-bolivia-con-su-ingreso-pleno-al-mercosur/

Ceppi, Natalia (2014). La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo. *Sí Somos Americanos. Revista De Estudios Transfronterizos*. Volumen 14. N° 1, pp. 125-151.

Ceppi, Natalia (2024). Bolivia frente al conflicto en Gaza: su voz por la cuestión de Palestina. *Foro Internacional*. Volumen 64. N° 2, pp. 385-396.

Correo del Sur (26/11/2025). Conozca las primeras medidas económicas del gobierno de Paz. Disponible en: <https://correodelsur.com/economia/20251126/conozca-las-primeras-medidas-economicas-del-gobierno-de-paz.html>

DangDai (25/08/2025). Bolivia: ideas de Quiroga y Paz Pereira sobre China. Disponible en: <https://dangdai.com.ar/2025/08/25/bolivia-que-piensen-paz-pereira-y-tuto-quiroga-sobre-china/>

Fuente Directa (27/08/2025). Órgano Electoral Plurinacional: Elecciones Generales 2025: Cinco organizaciones políticas tendrán representación en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Disponible en: <https://fuentedirecta.oep.org.bo/noticia/elecciones-generales-2025-cinco-organizaciones-politicas-tendran-representacion-en-la-asamblea-legislativa-plurinacional/>

Hernani Limarino, Windsor (04/11/2025). Bolivia suspendida del ALBA, un organismo sin países miembros, sino gobiernos dueños *El Diario*. Disponible en: https://www.eldiario.net/portal/2025/11/04/bolivia-suspendida-del-alba-un-organismo-sin-paises-miembros-sino-gobiernos-dueños/#google_vignette

IBCE (11/08/2025). Comercio exterior de Bolivia al primer semestre de 2025. Boletín IBCE Cifras N° 1.345. Disponible en: <https://ibce.org.bo/publicaciones-ibcecifras-pdf.php?id=1395>

Infobae (02/10/2023). El MAS celebra su congreso entre denuncias de sabotaje y traición en el oficialismo boliviano. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2023/10/03/el-mas-celebra-su-congreso-entre-denuncias-de-sabotaje-y-traicion-en-el-oficialismo-boliviano/>

Jáuregui, Luciana (18/08/2025). Rodrigo Paz: Las razones detrás de una sorpresa electoral en Bolivia. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/america/2025-08-18/rodrigo-paz-las-razones-detras-de-una-sorpresa-electoral-en-bolivia.html>

Krasner, Stephen (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*. Volumen 36. N° 2, pp. 185-205.

Lasagna, Marcelo (1995). Las determinantes internas de la política exterior: Un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*. Volumen 28. N° 111, pp. 153-170.

Lissardy, Gerardo (20/10/2025). Tres cambios que propone Rodrigo Paz para Bolivia tras su llegada al poder y el fin de dos décadas de gobiernos de izquierda. *BBC Mundo*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articulos/c8917y172e0o>

Mayorga, Fernando (2022). *Resistir y retornar: Avatares del proceso decisorial en el MAS-IPSP (2019-2021)* (1ª ed.). La Paz: FES Bolivia.

Memoria de la economía boliviana 2021 (2022). *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*. La Paz.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia (11/11/2025). El nuevo Canciller Fernando Aramayo plantea una reestructuración integral de la diplomacia boliviana. Disponible en: <https://cancilleria.gob.bo/mre/2025/11/11/23421/>

Montenegro Gómez García, Marcelo (2025). Estado y economía plural, 2006-2024. En: Viaña Uzieda, Jorge (coord.). *Bolivia: 200 años de historia económica*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, pp. 615-680.

Natanson, José (2022). La nueva nueva izquierda. *Nueva sociedad*. N° 299, pp. 25-34.

Ortíz, Pablo, et al. (2020). ¿Por qué volvió a ganar el MAS? Lecturas de las elecciones bolivianas. *Nueva Sociedad*, Opinión Disponible en: <https://nuso.org/articulo/Bolivia-Luis-Arce-Evo-Morales/>

Paz Pereira, Rodrigo (08/11/2025). Discurso de asunción presidencial. Estado Plurinacional de Bolivia. <https://www.youtube.com/watch?v=swzKFhpBwUQ>

Pimentel Huerto, Richard (27/11/2025). El giro político de Edman Lara: de mano derecha de Rodrigo Paz a convertirse en el mayor crítico de su gobierno en Bolivia. *La República*. Disponible en: <https://larepublica.pe/mundo/2025/11/26/el-giro-politico-de-edman-lara-de-mano-derecha-de-rodrigo-paz-a-convertirse-en-el-mayor-critico-de-su-gobierno-en-bolivia-ntpe-1021332>

Radio UChile (08/11/2025). Presidente Boric participa en investidura de Rodrigo Paz en Bolivia tras 19 años sin presencia chilena. Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2025/11/08/presidente-boric-participa-en-investidura-de-rodrigo-paz-en-bolivia-tras-19-anos-sin-presencia-chilena/>

Romero Ballivián, Salvador (2022). *El ciclo electoral boliviano 2020-2021: De la crisis de 2019 a los comicios de 2021*. La Paz: Friedrich-Ebert-Stiftung, Plural editores.

Ruvenal, Caio (01/11/2025). El boliviano Rodrigo Paz busca oxígeno financiero en Estados Unidos. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/america/2025-11-01/el-boliviano-rodrigo-paz-busca-oxigeno-financiero-en-estados-unidos.html>

Ruvenal, Caio (25/08/2025). El ‘capitán’ Lara, el fenómeno electoral boliviano que quiere llegar al poder desde TikTok. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/america/2025-08-25/el-capitan-lara-el-fenomeno-electoral-boliviano-que-quiere-llegar-al-poder-desde-tiktok.html>

Sanjines Ordóñez, Micaela (28/09/2024). El Pacto de Unidad afín a Luis Arce se declaró en emergencia y emitió 10 resoluciones. *Bolivia.com*. Disponible en: <https://www.bolivia.com/actualidad/nacionales/el-pacto-de-unidad-arcista-se-declaro-en-emergencia-y-emitio-10-resoluciones-486916>

Stefanoni, Pablo & Velásquez, Diego (2025). El MAS boliviano: ¿un colapso sin pena ni gloria? *Nueva Sociedad*. N° 319, pp. 4-16.

SwissinfoCh (04/07/2024). El Senado de Bolivia aprueba el protocolo de adhesión del país al MERCOSUR. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/el-senado-de-bolivia-aprueba-el-protocolo-de-adhesi%C3%B3n-del-pa%C3%ADs-al-mercosur/82630138>

Urgente.bo (20/11/2023). Ante la división del MAS, Arce tiene el reto de buscar acuerdos con sus opositores. Disponible en: <https://www.urgente.bo/noticia/ante-la-divisi%C3%B3n-del-mas-arce-tiene-el-reto-de-buscar-acuerdos-con-sus-opositores>

Valencia, Jean (25/08/2025). “La historia no da de comer”: Candidato boliviano Rodrigo Paz pretende retomar relaciones con Chile. *Biobío Chile*. Disponible en: https://www.biobiochile.cl/noticias/internacional/america-latina/2025/08/25/la-historia-no-da-de-comer-candidato-boliviano-rodrigo-paz-pretende-retomar-relaciones-con-chile.shtml#google_vignette

Veiga, Gustavo (04/07/2024). La interna del MAS puede autodestruir su propia obra. *Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/749737-la-interna-del-mas-puede-autodestruir-su-propia-obra/>


Vorotnikova, Tatiana (2025). Los países de América Latina en la órbita del Sur Global: Un enfoque a través del prisma de los BRICS. *Iberoamérica*. N° 1, pp. 47-68.

Xinhua News (26/11/2025). Vicepresidente boliviano pide a Paz Pereira superar diferencias y trabajar por el país. Disponible en: <https://spanish.news.cn/20251127/57c09cc199f642cf97c9df7881d5c0e6/c.html>



Cosmovisiones y Estrategia de Política Exterior de la gestión Milei: un enfoque basado en variables domésticas y sistémicas

María Elena Lorenzini y Gisela Pereyra Doval***



* Doctora en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CEI-CERIR-UNR). Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).
Correo electrónico: maria.lorenzini@fcpolit.unr.edu.ar

** Doctora en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Adjunta de Problemática de las Relaciones Internacionales, Licenciatura en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora del Centro de Estudios Comparados (UNR). Miembro del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).
Correo electrónico: gpdoval@gmail.com

Introducción

De acuerdo con los aportes provenientes del Análisis de Política Exterior (APE) (Kaarbo & Cameron, 2024; Beach, 2012; Rosenau, 1969; Rosenau, 1973; Long, 2017; Salgado Espinoza, 2023; Lorenzini & Pereyra Doval, 2020; Lorenzini, 2022; Murillo Zamora, 2023), esta política pública se diseña y formula tomando en consideración los factores domésticos y externos. No obstante, según el gobierno del cual se trate, así como del momento histórico, la selección y/o combinación de tales factores es variable. Esto quiere decir que hay momentos en los cuales uno u otro conjunto de factores adquieren mayor o menor grado de relevancia y/o condicionamiento sobre la política exterior que, si bien forma parte del conjunto de políticas públicas, presenta un conjunto de peculiaridades diferenciadoras.

La primera de ellas se asocia al proceso de diseño, formulación y ejecución en tanto requieren la consideración simultánea y la ponderación de factores domésticos y sistémicos, lo que agrega complejidad y la diferencia del conglomerado de la *normal public policy* (Beach, 2012: 6). Las segundas, son las reglas y dinámicas que inciden sobre su formulación. En esa dirección, se subraya que los destinatarios principales son actores ubicados por fuera del sistema político nacional, lo que explica su escasa centralidad en la agenda de los votantes y en la opinión pública. En términos institucionales, se observa una marcada preeminencia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo. Finalmente, la naturaleza dinámica y contingente de la política internacional dificulta la planificación estratégica a largo plazo, especialmente frente a situaciones de crisis o negociaciones imprevistas (Beach, 2012: 6) como la guerra en Ucrania o la guerra en Gaza, por ejemplo. Esto nos permite coincidir con Rosenau (1973) quien señala que la especificidad de la política exterior reside en su ubicación en la intersección entre la política internacional y las domésticas, configurando su carácter “interméstico”. Este concepto alude a aquellas cuestiones profundamente influenciadas por factores internos e internacionales (Lorenzini, 2022: 17).

Estas consideraciones nos llevan a afirmar que la política exterior es la resultante de articulaciones complejas entre elementos internos y externos que operan en un contexto dinámico, condicionando las opciones disponibles para los gobiernos de turno. Los factores domésticos comprenden aquellos elementos situados dentro de los límites del sistema político y del territorio estatal, que inciden –en forma positiva o negativa– en el diseño y ejecución de la política exterior. Entre los factores domésticos relevantes sobresalen el funcionamiento del régimen político, la estrategia económica, el estado de situación de la economía del país, los grupos de actores involucrados, la centralización-descentralización en la toma de decisiones, la disponibilidad en términos de abundancia-escasez de recursos tangibles e intangibles y las variables culturales (Van Klaveren, 1992: 179). A ellos se pueden añadir las variables de idiosincrasia y funcionales propuestas por Rosenau (1994: 208). La manera a través de la cual los gobiernos amalgaman

estos factores opera como condicionantes, así como habilitantes de las opciones de política exterior de los gobiernos.

En los dos primeros años de la administración de La Libertad Avanza (LLA) los factores domésticos más importantes fueron: gobierno en minoría en ambas Cámaras del Poder Legislativo; una situación económica compleja –niveles de pobreza e indigencia elevados, estanflación, exceso de regulaciones comerciales y financieras–; el inicio de un proceso de cambio cultural (batalla cultural) que hace de la ‘libertad’ su principal bandera; la peculiar idiosincrasia del presidente y los problemas funcionales vinculados a la gestión de las políticas asociados a la menor experiencia de algunos de sus funcionarios más importantes.

Por su parte, los factores sistémicos abarcan los “elementos no humanos del entorno internacional, así como las acciones externas que inciden en las decisiones de los responsables de la política exterior” (Rosenau, 1994: 208). La consideración de los factores sistémicos resulta fundamental, dado que las tensiones del orden internacional afectan a todos los países, incluida Argentina. Los climas de época –en lo político, económico, comercial y en materia de seguridad– también impactan en la configuración de las prioridades de la agenda internacional y regional, generando oportunidades y desafíos para la inserción externa de los actores (Lorenzini, 2022: 18). El contexto internacional contemporáneo se corresponde con la intensificación de la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China como rasgo distintivo y con el que se vinculan diversas áreas de cuestiones. Los gobiernos deben prestar mucha atención a los rápidos cambios del entorno para poder realizar los ajustes necesarios y así proteger y defender sus intereses (Lorenzini & Pereyra Doval, 2020: 36).

En otros términos, la interconexión de los factores internos y externos condicionan y habilitan, influyen y moldean las políticas exteriores de los Estados en distintos grados e intensidades (Lorenzini & Pereyra Doval, 2023). Una de las particularidades de este momento histórico es que lo doméstico y lo externo constriñen en una proporción similar las opciones disponibles para el diseño y ejecución de la política exterior del gobierno de LLA. Teniendo en cuenta que el objetivo de este capítulo es analizar la política exterior del gobierno de Javier Milei en sus dos primeros años de gestión es importante subrayar la incidencia de estos factores. Por ello, la primera tarea que nos ocupa es su identificación.

En cuanto a los factores sistémicos, como mencionamos, el más importante es la intensificación de la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China. Sin embargo, hay algunas otras variables que también hay que destacar como la fragmentación regional, el ascenso de gobiernos reaccionarios a lo largo del globo, la crisis de la globalización, el aumento de la conflictividad expresado en el precario alto al fuego en Medio Oriente, el retroceso del multilateralismo como principal herramienta de negociación de normas internacionales, el cambio climático que se profundiza con los modelos llamados *world eaters*, entre otros (Pereyra Doval, 2023). En general es obser-

vable una crisis en el orden liberal internacional que, como mencionamos en textos anteriores, pone en cuestionamiento los pilares de este orden (Lorenzini & Pereyra Doval, 2020). A pesar de haber atravesado y sorteado otras situaciones de crisis en el pasado, las premisas cuestionadas en la actualidad socavan los propios cimientos del orden de posguerra: el liberalismo y el universalismo. Y, en función de ello, el orden ya no es más liberal, ni internacional, ni ordenado (Haass, 2018, 2019). De hecho, varios autores hablan hace algunos años del surgimiento de un orden posoccidental que, en nuestra opinión, refiere a un orden posliberal (Alija Garabito, 2024; Tokatlian & Merke, 2024; Hirst et al., 2024) porque no tiene tanto que ver con “quien” lo establece, sino con sus propias características.

Por otra parte, identificar los factores domésticos también es imprescindible pues el principal objetivo de una política exterior como política pública es “traducir necesidades internas en posibilidades externas” (Lafer, 2002: 20) y ello implica una evaluación de la especificidad de los intereses nacionales, de los constreñimientos y habilitantes. Como nos recuerdan Rhodes (2018) y Merke (2019) los factores sistémicos son fundamentales, pero una política externa también debe tener en cuenta la herencia recibida y las preferencias del propio gobierno, además de los recursos con los que cuenta. En el caso de LLA, por ejemplo, para diseñar la política exterior, Milei debe tener en cuenta los factores internos mencionados, pero también necesita ordenar sus preferencias de modo tal de satisfacer intereses del diverso abanico de actores que forman parte de la coalición. Las preferencias en materia de política exterior son la fuente de la conducta estatal y, por lo tanto, son fundamentales para su estudio (Stein, 2006). Las explicaciones intencionales, de acuerdo con Stein (2006) y Moravcsik (1997), nos ayudan a comprender el comportamiento de los Estados ya que reflejan los distintos patrones de preferencias. Siguiendo a este último autor, entendemos que las preferencias surgen de abajo hacia arriba a través de la interacción entre el Estado y la sociedad en dos dimensiones fundamentales: *a-* política, que implica definiciones de identidad, ideología y valores; y *b-* material, que implica un razonamiento económico de costo-beneficio. Estas preferencias se agregan luego al poder ejecutivo a través de diferentes canales formales e informales, como partidos, sindicatos, cámaras de comercio, grupos de expertos, medios de comunicación y movimientos sociales, entre otros. Según esta interpretación, se deduce que el Estado *per se* no tiene preferencias. Las preferencias políticas son dominio de los actores individuales y colectivos que llegan a representar a un subconjunto de la sociedad nacional (Merke & Pereyra Doval, 2022)¹.

1. Milei como actor político fue surgiendo a partir de su interpretación de lo que la sociedad argentina necesitaba en ese momento histórico particular. En el marco de protestas sociales que apuntaban a las restricciones de la libertad de movimiento en pandemia, en un escenario en que una parte de la población que sufría pérdidas en el sector privado resentía a aquellos que trabajaban en el sector público, un espacio a la derecha de la derecha liberal-conservadora tradicional que era cada vez más visible y que tras los intentos de despenalización del aborto en el 2018 (que se concretaría en el 2021) se convertiría en un espacio de encuentro de distintas tradiciones de derecha del país. La popularidad

Así, cada nuevo gobierno llega al poder en una coalición formal o informal que apoya un conjunto determinado de preferencias, también en materia de política exterior. Por lo tanto, las coaliciones funcionan como correas de transmisión entre los ámbitos de la política doméstica y exterior. En el caso de LLA –y sin profundizar demasiado en ello pues escapa de nuestro objetivo–, la coalición está conformada por el núcleo duro del presidente que refleja una unión de distintas vertientes de derecha. Al libertarianismo encarnado por el mismo Milei, se suman la rama liberal-conservadora principalmente del PRO y la derecha nacionalista reaccionaria representada por la vicepresidenta Victoria Villarruel, LLA también concita apoyos de los votantes antiperonistas –no necesariamente representados por un partido político o una facción, sino por su oposición al Partido Justicialista–. Por momentos, los cambios en las estrategias de política exterior se deben a las divisiones internas que, a su vez, suelen corresponder a diferentes preferencias en materia de política exterior (Mattes et al., 2015). Las salidas de Diana Mondino y Gerardo Werthein del cargo de canciller podrían deberse a esto último.

Independientemente de la existencia de divisiones internas, toda la coalición que conforma LLA parece inclinarse a un punto de vista internacionalista, con un crecimiento económico orientado a la exportación y a la liberalización financiera y comercial (Solingen, 1994 y 2001), y más propensos a sumarse a la *corriente dominante* en busca de beneficios (Schweller, 1994)². Es importante aclarar que priorizar las preferencias domésticas no implica ignorar las dinámicas del sistema internacional. La tradición liberal plantea que quienes conducen el Estado enfrentan el desafío de promover los intereses sociales dentro de las restricciones que impone el contexto global (Narizny, 2017). Existe, entonces, una interacción recíproca entre lo doméstico y lo internacional. Si bien las preferencias internas pueden orientar las decisiones externas, estas mismas preferencias pueden verse transformadas por modificaciones en el escenario mundial. Como señala Gourevitch (1978), la configuración internacional del poder, los recursos económicos, el conocimiento y las corrientes ideológicas pueden incidir significativamente en la conformación de coaliciones: la dinámica interna responde en parte a tensiones entre visiones alternativas sobre cómo relacionarse con el mundo. Retomando esta perspectiva, Miller (2020) sostiene que los factores sistémicos actúan como un mecanismo “selector de ideas” en el ámbito de la política exterior.

creciente de Javier Milei, fundamentalmente entre los jóvenes, junto al discurso agresivo hacia la clase política (la casta) le permitió ganar peso a la hora de dotar de significación las indignaciones sociales. Las distintas restricciones que sufrió la población en el contexto de pandemia fueron resignificadas en el discurso de Milei como manifestación de los privilegios de la casta (Morresi & Vicente, 2023) y como pérdida de libertad. En estas dos pautas basó su retórica cuando en las elecciones legislativas de 2021 creó LLA y ganó una banca como diputado nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2. La excepción quizás podría ser la rama de la vicepresidenta que, sin embargo, no tiene demasiado peso en las decisiones gubernamentales en materia de política exterior.

En este marco de análisis, y teniendo en cuenta tanto las preferencias como las opciones disponibles, nos preguntamos cuál fue la estrategia de política exterior seleccionada por Milei en sus dos primeros años de gobierno y cuán funcional o disfuncional resulta para alcanzar los intereses que el gobierno de turno aspira alcanzar.

El contexto puede parecer especialmente complejo teniendo en cuenta el estado de transición en el que se encuentra el orden internacional. Sin embargo, ya pasaron algunos años desde el punto de quiebre que estableció la crisis financiera global de 2008, la cual catalizó transformaciones profundas en la dinámica geopolítica. Dos procesos emergieron con fuerza de esa crisis: el debilitamiento de la hiperglobalización y el surgimiento de modelos alternativos como la *poliglobalización* o la *slowbalization* (Grynspan, 2023; García Herrero & Tan, 2021), y la intensificación de la competencia entre Estados Unidos y China, que evolucionó de una disputa comercial hacia una rivalidad estratégica de carácter estructural.

En sus primeras etapas, la confrontación entre Estados Unidos y China se expresó mediante medidas comerciales, como la imposición de aranceles y restricciones a productos clave. Sin embargo, bajo el argumento norteamericano de la falta de reciprocidad específica en el acceso a mercados y tecnologías, sumado al aprovechamiento de ventajas competitivas por parte de empresas chinas, la competencia se transformó en una disputa estratégica. Esta convulsión en el orden internacional se consolidó en áreas consideradas críticas para el desarrollo, la defensa y la seguridad nacional de ambos países, como la tecnología, los recursos naturales y la seguridad energética.

De acuerdo con García Herrero & Tan (2021) otro hito en este proceso fue el reconocimiento oficial por parte del gobierno de Trump en 2017 que China era su principal competidor estratégico. Esta rivalidad se intensificó después de la pandemia de Covid-19 por un conjunto de factores tales como la política del gobierno de Trump 1.0 hacia Pekín, así como la instalación de la sospecha que el origen de la pandemia era una responsabilidad del gobierno de China y que habría sido intencional.

En esa dinámica podemos preguntarnos ¿por qué China y no Rusia por ejemplo? Varios autores coinciden en señalar que China es el *target* de la política de los gobiernos norteamericanos porque es el único actor que tiene el potencial para desafiar a Estados Unidos en el rediseño del orden internacional y que tiene el poder –económico, militar, diplomático y tecnológico– para hacerlo (Brainard, 2025; Modebadze, 2020; Shifrinson, 2023; Nye, 2003; Allison, 2017; Christensens, 2021). Es decir, China es visualizado por Estados Unidos como un ‘retador’ del orden internacional vigente y que tiene tanto la voluntad como los recursos de poder suficientes para ponerlo en práctica.

Los sectores estratégicos más relevantes en esta disputa son semiconductores, minerales críticos, energía y transición energética. Los semiconductores se han convertido en uno de los núcleos más visibles de la compe-

tencia tecnológica ya que son esenciales para el desarrollo de inteligencia artificial, procesamiento de datos y sistemas avanzados de defensa. Ambos actores consideran que se trata de un insumo clave. Para el gigante asiático su acceso y producción es una prioridad nacional, mientras que Estados Unidos busca limitar el avance chino en este sector a través de restricciones de acceso a bienes tecnológicos de alta gama. El hecho de que Taiwán sea el principal productor mundial de semiconductores le añade complejidad al conflicto global (García Herrero & Tan, 2021).

Sin embargo, es en el resto de los sectores estratégicos en donde Argentina puede volverse relevante o ser un territorio en disputa para las potencias. Los minerales críticos como el litio, cobalto, grafito, entre muchos otros, son recursos fundamentales para la producción de bienes y servicios avanzados tecnológicamente y para la transición energética (García Herrero & Tan, 2021; Energy Institute, 2024). Esta es el área de cuestiones en la que China posee ventajas estructurales en términos comparados con Estados Unidos, tanto por su capacidad tecnológica para extraer y procesar tierras raras como por sus cuantiosas inversiones en regiones ricas en estos minerales. A los fines de este capítulo, un ejemplo destacado es el norte de Argentina, donde empresas chinas han realizado inversiones significativas en la explotación de litio (Energy Institute, 2024; International Energy Agency, 2022).

En el ámbito energético, Estados Unidos lidera el desarrollo de tecnologías para la explotación de hidrocarburos no convencionales, mientras que China enfrenta rezagos importantes. En el marco de la disputa global, Argentina adquiere relevancia estratégica por sus reservas de *shale* gas y petróleo (Osborn & Trevelyan, 04/02/2022; U.S. Energy Information Administration, 2011), especialmente en Vaca Muerta, lo que ha despertado el interés de inversores estadounidenses en consolidar su presencia en el país.

En suma, la crisis de 2008 no solo reconfiguró el orden económico global, sino que también aceleró la transformación de la naturaleza de la competencia entre Estados Unidos y China convirtiéndola en una disputa estratégica multidimensional. Esta rivalidad, como señalamos, se visualiza en sectores clave como los semiconductores, los minerales críticos y la energía, y plantea desafíos estructurales para el sistema internacional y para la política exterior argentina en particular (Grynspan, 2023).

En ese cuadro de situación internacional, corresponde identificar cuáles son las estrategias de política exterior disponibles para Argentina. Siguiendo a He & Feng (2023) existen, al menos, cuatro opciones posibles para los Estados secundarios: *balancing*, *bandwagon*, *hedging* y *buck-passing*. El denominador común de todas ellas es la búsqueda de seguridad, influencia, *status* y bienestar económico mientras que las diferencias guardan relación con las características específicas y el estado de situación de la política interna y externa del actor del cual se trate (He & Feng, 2023: 13).

El *balancing* (búsqueda del equilibrio), al igual que la política de alineamiento, está orientado a la preservación de la seguridad del Estado, así como

de los valores que el Estado secundario ya posee. Esta estrategia presenta tres variaciones: *hard balancing* que se distingue por incluir la dimensión militar en la búsqueda del equilibrio; *soft balancing* que presenta puntos de coincidencia parciales de las orientaciones de la política exterior del actor secundario con relación a la de los actores dominantes e *institutional balancing* que refiere a una búsqueda de balances que se expresa a través del consenso que el Estado secundario aporta respecto ciertos principios, normas y reglas en diversos espacios institucionales multilaterales en los que los grandes poderes detentan posiciones de liderazgo y/o hegemonía (Pape, 2005; Paul, 2005).

Por su parte, el *hedging* se refiere a una forma de seguro de inversión que busca reducir el riesgo a través de una política que involucra elementos tanto de cooperación como de competencia (Art, 2004). El concepto sirve para explicar los comportamientos ambiguos de los Estados secundarios en medio de la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China y es entendido como una posición intermedia entre el *balancing* y el *bandwagoning*. Ahora bien, el dinamismo del orden internacional actual y la intensificación de la competencia de poder entre las grandes potencias han hecho que resulte difícil, sino imposible, para los Estados secundarios mantener sus estrategias de *hedging* (He & Feng, 2023). La profundización de esta competencia entre Estados Unidos y China obligará de alguna manera a los Estados secundarios a tomar una decisión estratégica entre ambos adversarios, aunque el momento en que estos Estados abandonarán la opción del *hedging* no se pueda prever con exactitud.

El *buck-passing* (trasladar la carga con una política de bajo perfil), a diferencia del resto de las estrategias, no supone alineamiento, sino que busca evitar los riesgos latentes que este implica (Christensen & Snyder, 1990; Lind, 2004). Hace referencia a la estrategia por la cual un Estado evita asumir el costo de enfrentar una amenaza (por ejemplo, un agresor) y espera que otro Estado lo haga en su lugar. No obstante, es importante aclarar que, sin un mínimo alineamiento, un Estado no podría trasladar los *bucks* o riesgos a otros. Aquí, el *buck-passing* se define como una estrategia de política destinada a evitar posibles riesgos derivados de un cambio cierto o potencial en el sistema internacional y procura mantenerse intencionalmente alejado de posibles conflictos entre grandes potencias provocados por un orden internacional en transición.

Por último, el *bandwagoning* parece ser la estrategia seleccionada por el gobierno de LLA. A partir de los textos de Schweller (1994) y Spektor & Fasolin (2018) podemos decir que en una estrategia de *bandwagoning*, el alineamiento debe entenderse como una relación bidireccional. Si bien los Estados con menor poder relativo (en este caso Argentina) requieren del respaldo de las potencias (pensemos específicamente en Estados Unidos o China), estas últimas también obtienen beneficios estratégicos de aquellos. Lo que nos acerca más a este marco es que, según Spektor y Fasolin (2018), el alineamiento emerge de la interacción estratégica entre dos actores: un gober-

nante en un Estado secundario cuya permanencia en el poder enfrenta desafíos reales o latentes (Milei), y un líder en un Estado primario con intereses geoestratégicos vinculados a la continuidad de ese gobernante (en este caso particular Trump). El alineamiento se concreta cuando ambos líderes emplean instrumentalmente sus políticas exteriores para generar recursos que fortalezcan la posición del dirigente del Estado secundario y simultáneamente satisfagan los objetivos geoestratégicos del Estado primario. Las negociaciones dentro de esta díada están atravesadas por tensiones derivadas de los desafíos propios de la interacción estratégica: problemas de señalización, compromiso y negociación. La incapacidad de resolver estas dificultades puede fracturar el proceso de alineamiento, debilitando la posición doméstica del gobernante del Estado secundario, incrementando los riesgos geopolíticos para el líder del Estado primario, y potencialmente elevando los costos de audiencia para ambos. Por el contrario, cuando se gestionan exitosamente estos obstáculos, se alcanza un equilibrio de *bandwagoning* –una situación donde ninguno de los actores tiene incentivos para abandonar unilateralmente el acuerdo–. Un *bandwagoning* exitoso puede fortalecer temporalmente la posición de ambos líderes frente a opositores internos y externos, generando oportunidades para consolidar sus ventajas.

En esencia, el *bandwagoning* constituye un intercambio entre bienes y aquiescencia política entre dos gobernantes: uno tiene interés en la supervivencia del otro cuya permanencia en el poder es incierta. La aquiescencia sirve a los intereses geoestratégicos del Estado dominante, mientras que la provisión de bienes ayuda a cubrir los costos de asegurar apoyo político doméstico para el dirigente cuyo futuro político es incierto (Spektor & Fasolin, 2018). Por eso, según los autores, la probabilidad de que se materialice el *bandwagoning* depende de tres factores interconectados: 1. la capacidad del líder del Estado dominante para comprometerse de manera creíble a proporcionar beneficios al Estado secundario, lo cual está condicionado por la relevancia geopolítica de este último; 2. la necesidad del gobernante del Estado secundario de obtener recursos externos para consolidar su apoyo interno –aquellos dirigentes con posiciones internas sólidas tendrán menores incentivos para alinear su política exterior con el Estado dominante, mientras que quienes enfrentan mayores amenazas de rivales domésticos valorarán más el alineamiento externo–; 3. la capacidad del gobernante del Estado secundario para cumplir las demandas del poder dominante considerando los costos de audiencia que ello implica.

En nuestra opinión, Spektor & Fasolin (2018) dejan de lado un cuarto factor que en el caso del gobierno de LLA es central: las creencias de, al menos, uno de los dos líderes. Los autores plantean que “la estrategia diplomática resulta de las percepciones de los actores sobre las preferencias del otro, del entorno estratégico circundante, y de la interacción entre líderes a lo largo del tiempo” (Spektor & Fasolin, 2018: 8). Este cuarto factor nos parece fundamental a la hora de analizar la estrategia de política externa escogida por el gobierno de Milei, ya que su cosmovisión, *principled beliefs* y creencias causales son estructurantes de su accionar externo. Por eso, en

el plano académico es importante considerar que aún las *visiones nítidas* entrañan el peligro de estar basadas exclusivamente en un factor ideacional –la ideología– y perder de vista el valor del cálculo sea racional, pragmático y/o instrumental.

Intereses, cosmovisiones y principled beliefs en la era Milei

Para continuar con el estudio de la política exterior argentina en lo que va de la gestión Milei (2023-2025), tomamos la clasificación de Goldstein & Keohane (1993) sobre ideas. En lo que respecta a la cosmovisión general de LLA identificamos dos ejes: la pertenencia de Argentina a Occidente y la centralidad de la ‘libertad’ como ordenadores tanto del discurso como de la acción. Estos dos ejes son mutuamente constitutivos porque el presidente parte de la percepción que Argentina forma parte de Occidente, así como del entendimiento de que la ‘libertad’ es el principio rector que contrarrestaría los peligros que lo amenazan. El mismo Milei lo explica en su paso por Davos: “(...) Occidente está en peligro porque aquellos, que supuestamente deben defender los valores de Occidente, se encuentran cooptados por una visión del mundo que –inexorablemente– conduce al socialismo (...) en aquellos países que debiéramos defender los valores del libre mercado, la propiedad privada, y las demás instituciones del libertarismo, sectores del *establishment* político y económico están socavando los fundamentos del libertarismo” (Milei, 17/01/2024).

De acuerdo con la cosmovisión de LLA, la defensa de las ideas de la libertad es la herramienta para dar la batalla contra el autoritarismo, el comunismo o el terrorismo. Este gobierno entiende que “(...) el liberalismo es el respeto irrestricto del proyecto de vida del prójimo, basado en el principio de no agresión, en defensa del derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad, cuyas instituciones fundamentales son: la propiedad privada, los mercados libres de intervención estatal, la libre competencia, la división del trabajo y la cooperación social” (Milei, 10/12/2023). En la política exterior, el correlato de la afirmación en cuestión se plasma estrechando vínculos con el mundo libre –Estados Unidos e Israel–.

En consecuencia, las *principled beliefs* son: la democracia, el libre mercado, y los derechos humanos, así como el antiglobalismo. Todas estas creencias contribuyen a ‘salvar a Occidente’. Ello justifica su asociación con Estados Unidos e Israel, el apoyo a Ucrania y las críticas a Venezuela, entre otras. Es importante remarcar que la interpretación que el gobierno hace de los principios de democracia, libre mercado y derechos humanos, es instrumental. Esto significa que no necesariamente son principios con valor intrínseco, sino que se utilizan tanto como fundamento discursivo de sus elecciones de socios internacionales, así como de los *enemigos* a vencer para *salvar a Occidente*. Lo anterior se plasma en la manera en que el gobierno racionaliza su visión del sistema internacional: en forma de antagonismos. Para

Milei el orden internacional se organiza a través de un conjunto de clivajes que ponen de manifiesto un maniqueísmo derivado de cuatro antagonismos principales: capitalismo-socialismo, democracias-autocracias, buenos-malos, moral-inmoral, justos-injustos. Así, los cinco clivajes parecen ser la brújula que guía y define para el gobierno quiénes son los actores principales y cuáles son las cuestiones prioritarias de la política exterior. Los países capitalistas, paladines de la libertad son capitalistas, democráticos, buenos, morales y justos mientras que los socialistas son autocráticos, malos, inmorales e injustos. Con los primeros, todo, con los segundos nada (o casi nada).

El antiglobalismo también es instrumental y se deriva de la concepción de libertad y de la pertenencia a Occidente y su consecuente alineamiento con Estados Unidos e Israel. En esa dirección, el gobierno intenta desvincularse de una agenda internacional liberal que regula comportamientos a través de normas universales y, en consecuencia, su objetivo es sustituir los supuestos liberales de universalización –y su protección a través de instituciones multilaterales– (de Orellana & Michelsen, 2019).

Uno de los intereses prioritarios del gobierno de LLA, en espejo con el slogan ‘Make America Great Again’ (MAGA) de la administración Trump 2.0, es hacer a la Argentina grande nuevamente. Para ello, es indispensable “[...] poner en marcha las fuerzas productivas de los argentinos y comenzar a transitar el camino para volver a ser una potencia mundial” (Milei, 20/12/2023); “[...] una potencia productiva, agrícola, energética, comercial, marítima y tecnológica [...]” (Milei, 01/03/2024). En los discursos del presidente Milei se observa el contraste entre un pasado glorioso –el de la primera Constitución Nacional de 1853 y la Argentina de la generación de 1880– y un presente decadente que se inició en 1916 con el primer gobierno considerado democrático y elegido por el voto popular masculino y que continuó en todos los gobiernos posteriores en tanto éstos abrazaron el socialismo y el populismo en lugar de la libertad y el capitalismo. Así, el gobierno cree firmemente que si logra implementar su programa económico –expresado en la denominada Ley Bases– el corolario de su gestión sería una contribución invaluable para ‘hacer a la Argentina grande nuevamente’.

El otro interés prioritario, como ya se señaló, es contribuir a ‘salvar a Occidente’ y se visualiza en los cinco antagonismos ya mencionados. A diferencia del anterior, esta es una ‘misión autoimpuesta’ inescindible de las creencias presente en su cosmovisión.

Ahora bien, las *creencias causales* enriquecen la interpretación sobre la que venimos trabajando al incorporar en el análisis los nexos entre causas y efectos, cuya legitimidad se sustenta en el consenso colectivo de grupos de élite reconocidos y validados por quienes elaboran las políticas públicas (Goldstein & Keohane, 1993: 10). Este tipo de creencias remiten a las concepciones sobre el funcionamiento de la realidad y permiten identificar las causas subyacentes de los problemas, actuando como guías para la formulación de acciones concretas con el potencial de resolverlos. En este sentido, orientan la elaboración de las políticas públicas coherentes con

los principios normativos adoptados –democracia, libre mercado, derechos humanos y antiglobalismo–, los cuales solo pueden comprenderse plenamente dentro de marcos ideológicos o visiones del mundo específicas –Argentina como parte de Occidente y un Occidente que necesita ser salvado de los peligros que lo acechan–.

En este sentido, en el caso argentino, según Lorenzini & Cavigliasso (2025), este enfoque permite esclarecer los factores que explican su posición de decadencia política y económica tanto interna como en la política internacional. Explícitamente, el presidente argentino ha sostenido en varias ocasiones que la decadencia argentina comienza en 1916. En esa fecha Milei encuentra que el país, además de entrar en una posición periférica “(...) cuando la Argentina entró al siglo XX era el país más rico del mundo”, comenzó un declinio económico irrefrenable “(...) fuimos abrazando ese modelo socialista (...) el resultado que ha traído: de ser el país más rico del mundo, hoy tenemos el PBI per cápita a tipo de cambio paralelo, en el ránking está 140” (Milei, 07/08/2023). A partir de ello, se pueden delinear opciones viables en pos de resolver tales problemas. Sin embargo, previamente, es necesario explicar de qué manera el gobierno interpreta las causas de la decadencia argentina y cuáles son, en consecuencia, sus principales intereses.

Como señalamos, el gobierno de la LLA adopta como *principled beliefs*, y de manera instrumental, el respeto de la democracia y los derechos humanos, aunque éstos no son interpretados como principios con un valor intrínseco. Esto implica que se los utiliza arbitraria y selectivamente para justificar la legitimidad de origen del propio gobierno de LLA, así como también como criterio selector de sus aliados y enemigos. Tres ejemplos evidencian esta lógica.

El primero es el establecimiento de una alianza con Israel que para el gobierno argentino representa el ‘faro de la libertad’ occidental en Medio Oriente. No obstante, el carácter democrático del gobierno israelí es cuestionado. En primer lugar, porque el actual primer ministro promovió un conjunto de leyes que limitan el accionar del Poder Judicial erosionando una de las bases del Estado de Derecho. Varios analistas sostienen que el avance sobre el Poder Judicial responde a que Benjamin Netanyahu está siendo investigado por hechos de corrupción. En segundo lugar, cabe resaltar que en 2019 Netanyahu declaró que el Estado de Israel es un Estado judío lo que trae como consecuencia la distinción entre ciudadanos de primera –judíos– y de segunda –árabes–, vulnerando así el principio de igualdad ante la ley. En tercer lugar, Israel ejerce un régimen militar sobre los territorios ocupados en la Franja de Gaza y Cisjordania. Por último, el gobierno israelí ha sido condenado por denuncias de genocidio tanto en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas como por una presentación judicial en la Corte Penal Internacional promovida por Sudáfrica y acompañada por un conjunto de actores de la comunidad internacional (Paredes Rodríguez, 2023).

En consonancia con lo expuesto, se subraya que el 4 de febrero de 2025 Trump firmó una orden ejecutiva formalizando la salida de Estados Unidos

del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Dos días después, el 6 de febrero, Netanyahu, a través de su ministro de Relaciones Exteriores Gideon Sa'ar, comunicó la misma medida. Coincidentemente, Milei comunicó ese mismo día su intención de retirar la candidatura argentina a seguir en el Consejo, aunque el retiro se hizo efectivo a principios de septiembre de 2025. De alguna manera, era posible sospechar que Argentina estaba considerando la posibilidad de retirarse del Consejo de Derechos Humanos de la ONU cuando en su primer discurso en la Asamblea General, el presidente expresó una fuerte crítica “[e]n esta misma casa que dice defender los derechos humanos, han permitido el ingreso, al Consejo de Derechos Humanos, a dictaduras sangrientas como la de Cuba y Venezuela, sin el más mínimo reproche. En esta misma casa que dice defender los derechos de las mujeres, permiten el ingreso, al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, a países que castigan a sus mujeres por mostrar la piel. En esta misma casa –sistemáticamente– se ha votado en contra del Estado de Israel, que es el único país de Medio Oriente, que defiende la democracia liberal, mientras se ha demostrado –en simultáneo– una incapacidad total de responder al flagelo del terrorismo (Milei, 24/09/ 2024).

Si bien esto puede considerarse parte de una posición antiglobalista más amplia que pretende reducir la participación argentina en diferentes organismos multilaterales, se observa, como planteó Amnistía Internacional el desinterés del gobierno argentino en proteger los derechos humanos, tanto a nivel internacional como nacional. Pero también se pone de manifiesto que la política externa de LLA se basa más en el alineamiento irrestricto con Estados Unidos e Israel que en el respeto, por convicción, de los principios de democracia y derechos humanos.

El segundo es el posicionamiento crítico respecto de Venezuela, identificado como un ‘enemigo’. Un ejemplo en el que puede observarse claramente la manera en la que la ideología presidencial se intersecta con los intereses de las coaliciones que componen el gobierno de Milei y la defensa del argumento de la legitimidad de los gobiernos. En este sentido, ya durante la campaña electoral para las presidenciales de octubre de 2023, Milei expresó con claridad su punto de vista sobre la situación en Venezuela. Desde su asunción como presidente, definió al gobierno de Nicolás Maduro como una “dictadura asesina” y ha rechazado la legitimidad del proceso electoral realizado el 28 de julio de 2024. Frente al escándalo suscitado por la publicación sin respaldo del Consejo Nacional Electoral, el gobierno argentino reconoció a Edmundo González Urrutia como presidente electo. Esta postura se basa no solo en las denuncias realizadas por distintos actores del sistema político venezolano, sino que también muestra coherencia con la narrativa libertaria del oficialismo, que se posiciona como defensor del “mundo libre” frente al “socialismo del siglo XXI” (Tokatlian, 2024). En el marco multilateral, la entonces canciller Diana Mondino promovió un conjunto de sanciones contra Venezuela en la Organización de los Estados Americanos (OEA). En el activismo desplegado se combinan factores domésticos –las preferencias de los actores que componen la coalición junto con las creencias como

cosmovisión que expresa el presidente– y factores externos –la reconfiguración de los alineamientos internacionales derivados de la creencia causal que visualiza el escenario internacional caracterizado por la intensificación de la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos–. De esta manera la Casa Rosada logra diferenciarse de la oposición peronista y proyectar una imagen de coherencia ideológica. Además, la cuestión venezolana funciona como un eje de articulación discursiva entre política exterior y de seguridad, especialmente en relación con la migración y la criminalidad transnacional dando lugar a un realineamiento que converge con la posición de Estados Unidos, Ecuador, Paraguay y, parcialmente con Chile y Uruguay. Al mismo tiempo toma distancia de gobiernos regionales con posiciones más moderadas y dialoguistas como México, Brasil y Colombia. En definitiva, esta reconfiguración es consistente con la estrategia de *bandwagon* en la que se privilegian las afinidades ideológicas para salvar a Occidente de los peligros que lo amenazan.

El tercero guarda relación con la instrumentalización de la democracia respecto del sistema político doméstico. El diagnóstico de la situación elaborado por el actual gobierno afirma que Argentina se encuentra en una situación de decadencia y crisis política, institucional, económica y social. En términos generales, la crisis política e institucional se inició en 1916 con la elección democrática de Hipólito Yrigoyen. Fue la primera elección en la que se aplicó la Ley Sáenz Peña y que implementó el sufragio secreto y universal masculino. La narrativa de Milei identifica este momento de la historia argentina como el punto de inicio del largo proceso de decadencia que se referencia en un gobierno democrático. En su discurso de toma de posesión como presidente, Milei expresó “[I]o que vino después de la sanción de esa Constitución, de fuerte raigambre liberal [1853], fue la expansión económica más impresionante de nuestra historia. De ser un país de bárbaros enfrascados en una guerra sin cuartel, pasamos a ser la primera potencia mundial. Para principios del siglo XX éramos el faro de luz de Occidente. [...] Durante más de 100 años los políticos han insistido en defender un modelo que lo único que genera es pobreza, estancamiento y miseria [...] Señores, ese modelo ha fracasado, ha fracasado en todo el mundo, pero en especial ha fracasado en nuestro país” (Milei, 10/12/2023).

Ahora bien, la crisis política de Argentina se deriva, desde la perspectiva del actual gobierno, de un conjunto de factores interrelacionados: el sistema de partidos funciona de manera defectuosa porque sus líderes pretenden cooptar el Estado; las instituciones están viciadas de intereses espurios a través de los cuales sus representantes se ocupan de defender y resguardar sus privilegios en lugar de trabajar por el bien común; la estructura burocrática del Estado está plagada de regulaciones que alimentan elevadísimos índices de corrupción, es muy grande, no cumple con eficiencia sus funciones y presta servicios públicos de mala calidad a los ciudadanos. En palabras del presidente “la mejor definición que podemos dar de la situación en la que hemos encontrado el Estado: una organización criminal (...) Este esquema putrefacto está extendido a todos los poderes del Estado, tanto el Poder

Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial y en todos sus niveles [...] también por empresarios prebendarios, que apoyan este modelo [...] antes que competir en el mercado [...] Es decir, un sistema en absoluta bancarrota moral e intrínsecamente injusto; un sistema que sólo puede generar pobres y a costa de eso produce una casta privilegiada [...]" (Milei, 01/03/2024). Más allá de lo adecuado o no que resulte el diagnóstico lo cierto es que un presidente que supuestamente respeta el principio de la democracia no puede expresar ese desprecio por las instituciones –el poder legislativo y el poder judicial– que conforman el eje central de la división de poderes que garantiza el cumplimiento del Estado de Derecho.

La crisis y la decadencia económica se explica por un conjunto de indicadores que el presidente Milei enumeró en su primer discurso y que reiteró en innumerables ocasiones posteriores. Allí señalaba que “[e]l kirchnerismo, que en sus inicios se jactaba de tener superávit gemelos [...] hoy nos deja déficit gemelos por 17 por ciento del PBI; [...]”; una emisión monetaria equivalente a 20 puntos del Producto Bruto Interno (PBI) lo que implicaba un riesgo de hiperinflación; el cepo cambiario “una pesadilla social y productiva, porque implica alta tasas de interés, bajo nivel de actividad, escaso nivel de empleo formal y salarios reales miserables, que impulsan el aumento de pobres e indigentes”; brecha cambiaria que oscila entre 150 y 200 por ciento; deuda con importadores que supera los 30 mil millones de dólares; y utilidades retenidas a empresas extranjeras por 10 mil millones de dólares (Milei, 10/12/2023). A ello se agrega una deuda que asciende a 215 mil millones de dólares; “mercados financieros cerrados y el acuerdo con el FMI caído; economía en recesión desde 2011; empleo formal estancado y salarios deprimidos” (Milei, 10/12/2023). En definitiva, un país que atravesaba una de las peores crisis de su historia y que si él no hubiera sido electo presidente, el destino del país era “la oscuridad de la Venezuela de Chávez y Maduro” (Milei, 10/12/2023). La crisis social se expresa en un 45% de población por debajo de la línea de pobreza y en un 10% de indigencia (Milei, 10/12/2023); en la mala calidad de los servicios públicos –seguridad, educación, salud, por ejemplo–, en los problemas en materia de seguridad como el narcotráfico, en la corrupción vinculada a la intermediación en los planes sociales y en el crecimiento de delitos vinculados con el crimen internacional organizado. De acuerdo con Milei “[I]a anomia es tal, que sólo el 3 por ciento de los delitos son condenados (10/12/2023).

Basado en este diagnóstico de la situación el presidente afirmaba “[v]amos a tomar todas las decisiones necesarias para arreglar el problema, que causaron 100 años de despilfarro de la clase política, aun cuando al principio sea duro” (Milei, 10/12/2023). Aquí se inserta la propuesta de una hoja de ruta que articula su gestión en torno a un conjunto de reformas domésticas y su correlato en el rediseño de su inserción externa.

En el plano doméstico el gobierno adoptó un conjunto de medidas y políticas que le permitieran iniciar el tránsito por la senda correcta. En esa dirección, encontramos la adopción, con tropiezos políticos, de la denomi-

nada Ley Bases; el ordenamiento macroeconómico a través de un conjunto de medidas de reducción del gasto del Estado para alcanzar el equilibrio fiscal; la mejora del marco de seguridad jurídica y el cumplimiento de los compromisos financieros asumidos, desregulación de la economía y del comercio exterior para hacer crecer la economía, aumentar exportaciones, atraer Inversiones Externas Directas (IED), reducir desempleo y pobreza. El gobierno cree firmemente que esta batería de medidas junto con la implementación del Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones (RIGI) –en sectores que considera clave y de futuro, como la energía, la Inteligencia Artificial, el litio, las tierras raras, minería y el sector agroexportador– le permitirán interactuar mejor con el capitalismo. Asimismo, proyecta llevar adelante una reforma tributaria, laboral y previsional para bajar los costos de funcionamiento de las empresas privadas como motor de la economía, mejorar su eficiencia y su performance en el mercado interno y externo. En términos teóricos, si la actividad privada prospera será posible que éstas contraten nuevos empleados y, si aumenta el empleo registrado mejoran las condiciones de vida de los ciudadanos y, también se reduce la pobreza. Estos son los trazos generales de la apuesta económica libertaria para hacer grande a la Argentina nuevamente y que aspira a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Los objetivos que se puedan alcanzar y los intereses que se puedan satisfacer dependerá de si lo doméstico y lo externo se intersecan con coherencia y sostenibilidad.

De acuerdo con Milei, la defensa de la libertad –vida, libre mercado y propiedad– constituyen las líneas de base que determinan el rumbo del proceso de cambio doméstico y que guían “nuestra conducta internacional, a partir de ahora” (Milei, 24/09/2024). Este punto se relaciona con la visión que el gobierno tiene del escenario internacional y de las dinámicas principales que visualiza. Desde su punto de vista, el escenario internacional está caracterizado por la intensificación de la rivalidad estratégica China (autocracia, socialista, mala, injusta e inmoral) y Estados Unidos (democrático, capitalista, bueno, justo y moral). Para pensar su estrategia de inserción internacional el gobierno realiza una interpretación dicotómica sin matices a partir de los cinco antagonismos –capitalismo–socialismo, democracias–autocracias, buenos–malos, moral–inmoral, justos–injustos– como creencias causales orientadoras del diseño y ejecución de su política exterior.

Un último punto respecto a las *principled beliefs* –que incide sobre las creencias causales que orientan la política exterior de la administración de LLA– es el antiglobalismo y se expresa en un cuestionamiento selectivo de las instituciones multilaterales, tal es el caso de las críticas a Naciones Unidas. En el caso de Naciones Unidas se observa una contradicción en el discurso presidencial. Por un lado, la reivindica como foro legítimo en el histórico reclamo argentino para resolver la disputa con Gran Bretaña por las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. También valora positivamente el rol de las Naciones Unidas cuando reconoce que “durante los últimos 70 años la humanidad vivió el período de paz global, más largo de la historia [...]”, el foro internacional

servió para que “las naciones pudieran dirimir sus conflictos, a través de la cooperación, en vez de recurrir –instantáneamente– a las armas y se logró algo impensado: sentar de manera permanente a las cinco potencias más grandes del mundo, en una misma mesa [...] El resultado fue que pasamos de tener dos guerras mundiales, en menos de 40 años [...] a tener 70 años consecutivos de relativa paz y estabilidad global (Milei, 24/09/2024). Por el otro, señaló que Naciones Unidas es “hoy una organización impotente en brindar soluciones a los verdaderos conflictos globales, como ha sido la aberrante invasión rusa a Ucrania” (Milei, 24/09/2024). A ello agregó que el gobierno argentino cree que “Si las Naciones Unidas deciden retomar los principios que le dieron vida y volver a adaptar el rol para el que fue concebida, cuenten con el apoyo –inclaudicable– de la Argentina, en la lucha por la libertad” (Milei, 24/09/2024). No obstante, agregó que su gobierno “no acompañará ninguna política que implique la restricción de las libertades individuales, del comercio, ni la violación de los derechos naturales de los individuos”. Y en esa dirección expresó que la Agenda 2030 ha fracasado y que Argentina votaría en contra del Pacto del Futuro porque ambas promueven ideas colectivistas” que se ubican en las antípodas de las ideas de libertad (Milei, 24/09/2024).

Para completar el cuadro de situación debemos agregar, siguiendo a Goldstein & Keohane (1993) las ideas disponibles en este contexto histórico. Tal como lo señalamos las ideas disponibles para pensar la política exterior argentina contemporánea son *balancing*, *bandwagon*, *hedging* y *buck passing*. Siguiendo la lógica de razonamiento de ambos autores la estrategia que mejor se ajusta a la cosmovisión y a las *principled beliefs* del gobierno de la LLA es el *bandwagon* y, en este caso, opera como una de las creencias causales rectoras de su relacionamiento externo.

Entonces, si en el plano externo la estrategia de relacionamiento es el *bandwagon*, cabe preguntarnos de qué manera el gobierno de LLA la puso en práctica. En términos generales la estrategia de inserción se caracteriza por el establecimiento de una alianza con Estados Unidos e Israel –ambos actores entendidos como el faro de la democracia y de Occidente–; la adopción de una posición de apoyo al gobierno de Ucrania; la recomposición del vínculo con el FMI y Estados Unidos como fuentes de financiamiento *acceptables* para un país occidental hasta tanto pueda recuperar el acceso al mercado internacional de capitales; pragmatismo comercial en relación con Mercosur ya que pese a una retórica encendida en contra del presidente Luiz Inácio Lula Da Silva, Brasil sigue siendo el socio comercial más importante y, en ese marco se dio continuidad a las negociaciones con terceros actores tales son los casos del acuerdo con la Unión Europea (UE), la European Free Trade Area (EFTA) y la reapertura de la negociación con India. También se suavizó el perfil público de la relación con China ya que es el segundo socio comercial, continúa siendo un mercado clave como destino de exportaciones, se abrió el acceso al comercio a través de plataformas –Shein y Temu– y se mantiene el SWAP de monedas. A ello se suma un conjunto de iniciativas que buscan atraer capitales con la aspira-

ción de que Argentina forme parte de las cadenas de valor en IA, minerales críticos y energía.

Argentina-Estados Unidos

La política exterior argentina bajo el gobierno de Javier Milei ha experimentado un giro sustantivo respecto de anteriores administraciones del siglo XXI, caracterizado por un alineamiento explícito con Estados Unidos y una redefinición de prioridades estratégicas. Este viraje se ha visto potenciado por el retorno de Donald Trump a la presidencia estadounidense, configurando una alianza estratégica bilateral basada en afinidades ideológicas, cooperación financiera, seguridad y objetivos geopolíticos compartidos.

En el caso argentino, las necesidades internas como la urgencia de estabilización macroeconómica y de financiamiento junto con la voluntad manifiesta de su gobierno de posicionarla como un caso exitoso en el mapa de la política internacional legitimado por la bendición de Donald Trump la impulsaron a escoger la estrategia de *bandwagon* con Estados Unidos. Desde su campaña electoral, Javier Milei manifestó una profunda admiración por el entonces candidato republicano Trump, a quien considera un referente del combate contra el 'socialismo' y defensor del mundo libre. Esta afinidad se tradujo en gestos de legitimación mutua: Trump celebró la victoria de Milei como un 'gran triunfo para la libertad', mientras que el presidente argentino definió a Trump como el líder defensor de Occidente (Tokatlian, 2024). La convergencia ideológica no sólo refuerza la cohesión discursiva del oficialismo argentino, sino que también se correlaciona con la coherencia discursiva de su narrativa libertaria.

Desde el inicio de los gobiernos Milei-Trump uno de los pilares de la relación bilateral ha sido la asistencia que el Tesoro de Estados Unidos prestó a la Argentina entre septiembre y octubre de 2025 para sostener el tipo de cambio. Esta se llevó a cabo a través de un esquema de garantías cruzadas, líneas de crédito contingentes y SWAP de monedas para garantizar la liquidez del mercado argentino. El respaldo de Washington ha sido de gran ayuda para un gobierno acorralado por sus propios errores políticos en el contexto de las elecciones de medio término. Esta cooperación ha permitido contener la volatilidad cambiaria, reforzar las reservas del Banco Central y sostener el programa de ajuste fiscal.

Asimismo, el 13 de noviembre de 2025, ambos gobiernos anunciaron los términos generales de un acuerdo marco en materia comercial que incluye la reducción de aranceles y la promoción de inversiones en sectores estratégicos como energía, litio, agroindustria y tecnología. El acuerdo comercial aún no se ha firmado y se desconocen los detalles que regularán el intercambio. Puede decirse que es un ejemplo más que refuerza el alineamiento económico y político bilateral (iProfesional 13/11/2025; Idiart 2025; La Nación, 14/11/2025). Los avances en esta área de cuestiones pueden ser

entendidos como indicios de una lógica de bilateralismo estratégico que si no se gestiona con racionalidad y prudencia podría afectar negativamente la inserción comercial de Argentina en su contexto contiguo.

La alianza con Trump ha cambiado, nuevamente, el patrón de relacionamiento de Argentina con Estados Unidos y evidencia una clara toma de posición del gobierno de LLA sobre la disputa estratégica global. Es posible inferir que la administración republicana está utilizando el caso argentino como un *test case* para el resto de los países latinoamericanos cuyo mensaje podría ser: si están con los Estados Unidos serán recompensados con beneficios, si están con China, se quedarán con las manos vacías. Sin embargo, el gobierno argentino debería incluir en sus cálculos la defensa de los intereses nacionales, así como el carácter volátil del presidente Trump quien en un abrir y cerrar de ojos puede pasar del apoyo al abandono.

Argentina-China

La relación entre Argentina y China se encuentra regulada por un Acuerdo de Asociación Integral firmado en 2014, un marco legal que ha permitido el desarrollo de fluidas relaciones comerciales y en materia de inversiones. De hecho, China ha sido uno de los pilares de la inserción internacional del país durante las últimas dos décadas. En otras áreas de cuestiones, Argentina reafirma el principio de una sola China, tema que generó un conflicto diplomático al inicio del actual gobierno cuando la entonces canciller Diana Mondino recibió a la representante cultural y comercial de Taiwán.

Ahora bien, la llegada de Javier Milei a la Casa Rosada introdujo un cambio selectivo en la relación con el gigante asiático derivado de su cosmovisión, de sus *principled beliefs* y de la puesta en acción a través de las creencias causales. Como vimos, la política exterior de LLA ha optado por alinearse con Estados Unidos frente a la rivalidad estratégica que este último enfrenta con China. Ello es consecuencia de la interpretación maniquea que el gobierno hace en función de los antagonismos en el que China queda ubicada del lado de la autocracia y el socialismo. Este giro ha generado un enfriamiento en los vínculos con Beijing, aunque no ha implicado una ruptura total, dada la persistencia de la importancia que los intereses económicos tienen en el vínculo bilateral.

El interés de Milei de contribuir a ‘salvar a Occidente’ y de la defensa del ‘mundo libre’ tiene como contracara el rechazo público del comunismo, lo que ha generado tensiones con China. No obstante, si el otro interés central del gobierno de LLA es ‘hacer a la Argentina grande nuevamente’ es poco probable que pueda prescindir completamente de un actor como China teniendo en cuenta que esta continúa siendo un socio económico clave para Argentina. La inversión directa china en sectores estratégicos –como litio, energía, minería y tecnología– supera los USD 12.000 millones, con proyectos activos en Jujuy, Catamarca, San Juan y Santa Cruz. Desde

el punto de vista comercial, la balanza bilateral sigue siendo estructuralmente deficitaria para Argentina. En 2024, las exportaciones argentinas a China alcanzaron aproximadamente USD 7.800 millones, concentradas en porotos de soja, carne bovina y minerales, mientras que las importaciones desde China superaron los USD 13.000 millones, dominadas por bienes industriales, maquinaria y productos electrónicos. Aquí cabe preguntarnos qué acciones políticas adoptará el gobierno liberal libertario para revertir el saldo deficitario de esa balanza comercial. ¿Será dogmático en la defensa del libre mercado o se inclinará por adoptar políticas industriales como herramienta para equilibrar la balanza comercial bilateral? Al momento en el que se escribe este capítulo, tenemos indicios de que continúa siendo fiel a sus principios en tanto ha habilitado a las dos grandes plataformas chinas de *e-commerce* para realizar operaciones individuales en Argentina libre de aranceles. No obstante, la impredecibilidad del presidente Milei puede sorprendernos en cualquier momento.

Una consideración diferente merece las inversiones chinas en emprendimientos como las represas hidroeléctricas en Santa Cruz (por más de USD 4.750 millones), el proyecto de instalación del radiotelescopio en San Juan y la base espacial en Neuquén. Actualmente estos proyectos se encuentran paralizados y/o en revisión.

También es importante subrayar que hasta el momento no ha habido ningún encuentro bilateral oficial entre Javier Milei y Xi Jinping. Ambos mandatarios sólo dialogaron en el marco de la reunión del G20 celebrada en Rio de Janeiro en enero de 2024. Guillermo Francos ex jefe de gabinete de ministros era identificado como un interlocutor válido en los vínculos con Beijing. Su reciente salida del gobierno deja ese lugar vacante en la gestión de este vínculo bilateral que, aunque no es considerado prioritario, ocupa un lugar central en la economía argentina y en el esquema de relaciones externas. Una dificultad adicional se sumaría en el caso de que el acuerdo comercial con Estados Unidos se concretara ya que este incluiría cláusulas sensibles sobre origen de productos y estándares tecnológicos que afectarían los intereses de China.

Lo expuesto nos permite conjeturar que las relaciones entre Buenos Aires y Beijing se encuentran en una fase de 'desacople parcial' como resultado del debilitamiento del vínculo en la dimensión política-diplomática por razones ideológicas y geopolíticas. No obstante, es imposible obviar la persistencia de una interdependencia económica –aunque asimétrica– que limita la posibilidad de un 'desacople total'. Esta tensión entre pragmatismo económico y alineamiento ideológico plantea desafíos para la Argentina que necesita equilibrar las cuantiosas inversiones asiáticas en el marco de una agenda bilateral compleja (iProfesional, 27/10/2025; Liotti, 2025). Por lo tanto, podemos señalar que la relación Argentina-China se encuentra en una suerte de 'zona de incertidumbre' debido a la falta de diálogo político y la orientación ideológica del gobierno argentino que siembran interrogantes sobre la evolución de esta relación bilateral en un futuro cercano.

Conclusiones

El análisis de la política exterior argentina durante los dos primeros años de la administración Milei (2023-2025) revela una estrategia coherente, aunque compleja, que emerge de la intersección entre factores domésticos y sistémicos. La cosmovisión del presidente, estructurada en torno a la defensa de la libertad y la pertenencia de Argentina a Occidente, ha actuado como brújula ordenadora de las decisiones externas, configurando un patrón de alineamiento estratégico con Estados Unidos e Israel que responde tanto a imperativos ideológicos como a necesidades económicas y políticas concretas.

La estrategia de *bandwagoning* seleccionada por el gobierno de LLA no constituye una opción fortuita, sino el resultado de una articulación deliberada entre cosmovisiones, *principled beliefs*, creencias causales e intereses. Los antagonismos que estructuran la percepción presidencial del orden internacional –capitalismo–socialismo, democracias–autocracias, bien–mal– operan como lentes interpretativos que simplifican la realidad pero que, simultáneamente, habilitan decisiones ejecutivas rápidas en un contexto de restricciones económicas y políticas severas. La defensa instrumental de la democracia, los derechos humanos y el libre mercado se despliega selectivamente para legitimar alianzas geopolíticas y diferenciar socios de adversarios en función de narrativas maniqueas.

En el plano bilateral con Estados Unidos, la convergencia con la administración Trump 2.0 ha generado beneficios financieros inmediatos –asistencia del Tesoro estadounidense, negociaciones comerciales– que han fortalecido temporalmente la posición doméstica de Milei. Sin embargo, esta dependencia conlleva riesgos estructurales: la volatilidad del liderazgo norteamericano y la subordinación de prioridades argentinas a la agenda estratégica estadounidense en la rivalidad con China pueden restringir las opciones disponibles del país en coyunturas futuras.

La relación con China ejemplifica las tensiones inherentes a esta estrategia. El enfriamiento diplomático derivado de la ideología libertaria y del alineamiento con Washington contrasta con la persistencia de una interdependencia económica asimétrica de considerable magnitud en sectores claves –litio, energía, minería–. La parálisis de grandes proyectos de infraestructura y la falta de diálogo político–diplomático en el nivel más alto generan una zona de incertidumbre que podría resultar costosa si el gobierno argentino no logra gestionar pragmáticamente esta relación sin renunciar a su cosmovisión y a sus *principled beliefs*.

La evaluación de la funcionalidad de esta estrategia para alcanzar los dos intereses centrales del gobierno –hacer a Argentina grande nuevamente y salvar a Occidente– revela resultados desiguales. En el corto plazo, el alineamiento con Estados Unidos ha contribuido a estabilizar variables macroeconómicas críticas y a proyectar una imagen de coherencia ideológica que refuerza la coalición dominante. No obstante, la sustentabilidad de es-

tos logros depende de factores externos –la continuidad del apoyo estadounidense, la evolución de precios internacionales de *commodities*– sobre los que Argentina tiene escaso control.

La ambición de convertir al país en una potencia productiva, agrícola, energética y tecnológica enfrenta obstáculos considerables. La implementación del RIGI y las reformas estructurales domésticas requieren de inversión privada extranjera cuantiosa, pero la selectividad ideológica en materia de socios internacionales y la potencial fractura de relaciones comerciales con mercados relevantes –particularmente en el ámbito de minerales críticos y energía– podrían limitar las oportunidades de crecimiento económico sostenido que la administración busca alcanzar.

En conclusión, la política exterior del gobierno de Milei representa una apuesta por la claridad ideológica como herramienta de inserción internacional en un contexto de aguda incertidumbre y de transición del orden liberal. Si bien esto ha permitido diferenciarse de gobiernos anteriores y atraer apoyo de actores clave en el sistema internacional, su viabilidad a mediano plazo dependerá de la capacidad del gobierno para equilibrar la fuerza del componente ideológico con el pragmatismo que Argentina, como actor secundario, requiere para maximizar sus opciones en un entorno geopolítico volátil.

Referencias bibliográficas

Alija Garabito, Adela (2024). El final de la Pax Americana. La evolución del sistema internacional. Los nuevos equilibrios. *RESI: Revista de estudios en seguridad internacional*. Volumen 10. N° 1, pp. 89-105.

Allison, Graham (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston: Houghton Mifflin Harcourt.

Art, Robert (2004). Europe hedges its security bets. En: Thazha, Paul, et al. (eds.). *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*. Stanford: Stanford University Press, pp. 179–213.

Brainard, Lael (2025). America's Self-Defeating China Strategy. A Policy That Confuses Strength and Weakness. *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/americas-self-defeating-china-strategy>

Beach, Derek (2012). *Analyzing foreign policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Christensen, Thomas (2021). There will not be a new cold war: The limits of U.S.-Chinese competition. *Foreign Affairs*. Disponible en: www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-24/there-will-not-be-new-cold-war

Christensen, Thomas & Snyder, Jack (1990). Chain gangs and passed bucks: predicting alliance patterns in multipolarity. *International Organization*. Volumen 44. N° 2, pp. 137-168.

de Orellana, Pablo & Michelsen, Nicholas (2019). Reactionary Internationalism: the philosophy of the New Right. *Review of International Studies*. Volumen 45. N° 5, pp. 748-767.

Energy Institute [EI] (2024). Statistical Review of World Energy. Disponible en: <https://www.energyinst.org/statistical-review>

Goldstein, Judith & Keohane, Robert (1993). *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and political change*. Ithaca and London: Cornell University Press.

García Herrero, Alicia & Tan, Junyu (2021). La competencia estratégica entre EEUU y China no va a desaparecer con la administración Biden. En: Francesc, Fàbregues & Oriol Farrés (coords.) *Anuario Internacional CIDOB*, pp. 117-125.

Grynspan, Rebeca (2023). Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global. *Revista CEPAL*. N°141, pp. 45-56.

Gourevitch, Peter (1978). The second image reversed: The international sources of domestic politics". *International Organization*. Volumen 32. N° 4, pp. 881-912.

Haass, Richard (2018). Liberal World Order, R.I.P. *Project Syndicate*. Disponible en: <https://www.cfr.org/article/liberal-world-order-rip>;

Haass, Richard (2019). How a World Order Ends? *Foreign Affairs*. Volumen 98. N° 1, pp. 22-30.

Hirst, Mónica, et al. (2024). América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías. *CIDOB d'afers internacionals*. N° 136, pp. 133-158.

Idiart, Guillermo (14/11/2025). El acuerdo comercial con Estados Unidos: secretos de una negociación que llevó meses e involucró a decenas de actores. *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-acuerdo-comercial-con-estados-unidos-secretos-de-una-negociacion-que-llevo-meses-e-involucro-a-nid14112025/>

International Energy Agency (2022). World Energy Outlook 2022. Disponible en: <https://goo.su/mFXzorV>

iProfesional. (13/11/2025). Anuncio histórico: Argentina y Estados Unidos confirmaron un amplio acuerdo comercial y de inversiones. Disponible en: <https://www.iprofesional.com/politica/441865-estados-unidos-confirmando-un-acuerdo-comercial-con-argentina-que-cambios-incluye>

iProfesional. (27/10/2025). Qué pasará con las inversiones que anticipó EE.UU. y la relación con China, luego de las elecciones. Disponible: <https://www.iprofesional.com/negocios/440334-que-pasara-con-inversiones->

que-antipico-estados-unidos-vinculo-con-china

Kaarbo, Juliete & Cameron, Thies (eds.) (2024). *The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis*. New York: Oxford University Press.

Lafer, Celso (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

La Nación (14/11/2025). “Cuando un ministro no se alineó, voló por los aires”: Milei rescató el vínculo geopolítico con EE.UU. tras el acuerdo comercial. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/milei-aseguro-que-el-acuerdo-con-eeuu-mejorara-la-competitividad-y-pidio-avanzar-en-la-reforma-nid14112025/>

Lind, Jennifer (2004). Pacifism or Passing the Buck? Testing Theories of Japanese Security Policy. *International Security*. Volumen 29. N° 1, pp. 92-121.

Liotti, Jorge (16/11/2025). Milei redefine el lugar de la Argentina en el orden global de Trump. *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/milei-redefine-el-lugar-de-la-argentina-en-el-orden-global-de-trump-nid15112025/>

Long, Tom (2017). Coloso fragmentado: la agenda “intermística” y la política exterior latinoamericana. *Foro Internacional*. Volumen 57. N° 1, pp. 5-54.

Lorenzini, María Elena (2022). América del Sur en el contexto de pos pandemia: análisis de los principales factores externos y domésticos que inciden sobre las políticas exteriores. En: Lorenzini, María Elena & Pereyra Doval, Gisela (eds.). *Sudamérica en Movimiento. Política exterior, vínculos externos y temas de agenda*. Rosario: UNR Editora, pp. 14-34.

Lorenzini, María Elena & Cavigliasso, Nicolás (2025). La política exterior argentina en el gobierno de Mauricio Macri (2015–2019): creencias, prioridades y vínculos clave. *Anuario Mexicano de Asuntos Globales*, Volumen 3. N° 3, pp. 139-160.

Lorenzini, María Elena & Pereyra Doval, Gisela (2023). Cuarenta años de política exterior en democracia: la integración regional como política de Estado. *Temas & Debates*. Año 27. Número Especial, pp. 113-123.

Lorenzini, María Elena & Pereyra Doval, Gisela (2020). Tendencias del orden internacional y sus efectos sobre el tablero sudamericano. *Conjuntura Austral*. Volumen 11. N° 55, pp. 35-50.

Mattes, Michaela, et al. (2015). Leadership turnover and foreign policy change: Societal interests, domestic institutions, and voting in the United Nations. *International Studies Quarterly*. Volumen 59. N° 2, pp. 280-290.

Merke, Federico (2019). Preferencias, herencias y restricciones: elementos para examinar la política exterior del Frente de Todos. *Análisis Carolina*. N° 24.

Merke, Federico & Pereyra Doval, Gisela (2022). *Argentinian Foreign Policy*.

Oxford Research Encyclopedia of International Studies.

Milei, Javier (07/08/2023). Discurso de cierre de campaña de Javier Milei en el Movistar Arena. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=3IE-W4bR4co>

Milei, Javier (10/12/2023). Discurso del Presidente de la República Argentina en su Asunción Presidencial. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50258-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-luego-del-acto-de-jura-y-asuncion-presidencial-desde-las-escalinatas-del-honorable-congreso-de-la-nacion>

Milei, Javier (17/01/2024). Discurso del Presidente de la República Argentina en la 54° Reunión Anual del Foro Económico Mundial de Davos. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50299-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-en-el-54-reunion-anual-del-foro-economico-mundial-de-davos>

Milei, Javier (24/10/2024). Palabras del Presidente de la Nación Javier Milei, en el debate general, del 79 Período de Sesiones, de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50676-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-en-el-debate-general-del-79-periodo-de-sesiones-de-la-asamblea-general-de-naciones-unidas-nueva-york-estados-unidos>

Miller, Benjamin (2020). *Grand strategy from Truman to Trump*. Chicago: University of Chicago Press.

Modebazde, Valeri (2020). US-China rivalry for global hegemony. *Journal of Liberty and International Affairs*. Volumen 6. N° 2, pp. 167-173.

Moravcsik, Andrew (1997). Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. *International Organization*. Volumen 51. N° 4, pp. 513-553.

Morresi, Sergio & Vicente, Martín (2023). Rayos en cielo encapotado: la nueva derecha como una constante irregular en Argentina. En: Semán, Pablo (ed.). *Está entre nosotros ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir?* Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 43-80.

Murillo Zamora, Carlos (2023). Análisis de política exterior en un contexto cambiante: Una aproximación. *Relaciones Internacionales*. Volumen 96. N° 1, pp. 131-164.

Narizny, Kevin (2017). On systemic paradigms and domestic politics. *International Security*. Volumen 42. N° 2, pp. 155-190.

Nye Jr., Joseph (2003). *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*. London: Longman.

Osborn, Andrew y Trevelyan, Mark (04/02/2022). Rusia y China se alinean

contra Estados Unidos en una asociación “sin límites”. *EuroNews*. Disponible en: <https://goo.su/KT7hwz>

Paredes Rodríguez, Rubén (2023). La política exterior argentina hacia Medio Oriente durante el gobierno de Mauricio Macri: la presencia de temas y líneas de acción hacia la región. En: Colacrai, Miryam & Lechini, Gladys (eds.) *Política exterior argentina (2014-2022) ¿Continuidades, ajustes, cambios o reestructuraciones?* Rosario: CERIR-UNR Editora, pp. 180-194.

Pereyra Doval, Gisela (2023). Sudamérica frente a nuevos escenarios geopolíticos. Inserción internacional en un contexto de policrisis. En: Ceppi, Natalia & Pereyra Doval, Gisela (eds.). *Sudamérica, una región de claroscuros. Política exterior, diplomacia y problemáticas actuales*. Rosario: UNR Editora, pp. 13-31.

Rhodes, Ben (2018). *The world as it is*. Nueva York: Random House.

Rosenau, James (ed.) (1969). *Linkage politics: essays on the convergence of national and international systems*. New York: Princeton Center of International Studies.

Rosenau, James (1973). Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales. En: Rosenau, James & Singer, David (eds.). *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*. Buenos Aires: Nueva Visión, pp. 61-105.

Rosenau, James (1994). Preteorías y teorías sobre política exterior. En: Vázquez, John (ed.). *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*. México, D. F.: Editorial Limusa, pp. 207-219.

Salgado Espinoza, Raúl (ed.) (2023). *La política exterior de los Estados latinoamericanos: enfoques, metodologías y casos*. Quito: FLACSO-Ecuador.

Shiffrinson, Joshua (2002). The End of the American Era. *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/responses/long-unipolar-moment-american-dominance>

Schweller, Randall (1994). Bandwagoning for profit: Bringing the revisionist state back in. *International Security*. Volumen 19. N° 1, pp. 72-107.

Solingen, Etel (1994). The political economy of nuclear restraint. *International Security*. Volumen 19. N° 2, pp. 126-169.

Solingen, Etel (2001). Mapping internationalization: Domestic and regional impacts. *International Studies Quarterly*. Volumen 45. N° 4, pp. 517-555.

Spektor, Matías & Fasolin, Guilherme (2018). Bandwagoning for Survival: Political Leaders and International Alignments. *Social Science Research Network*. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3265876

Stein, Arthur (2006). Constraints and determinants: Structure, purpose, and process in the analysis of foreign policy. En: Starr, Harvey (ed.). *Approaches*,

levels, and methods of analysis in international politics: Advances in foreign policy analysis. New York: Palgrave Macmillan, pp. 189-209.

Tokatlian, Juan Gabriel (2024). Las tres fuentes de la política exterior de Javier Milei. *Cenital*. Disponible en: <https://cenital.com/las-tres-fuentes-de-la-politica-exterior-de-javier-milei/>

U.S. Energy Information Administration (2011). *World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States*. Disponible en: <https://goo.su/BuDj8>

Van Klaveren, Alberto (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios Internacionales*. Volumen 25. N° 98, pp. 169-216.



Brasil y el multilateralismo en el tercer mandato de Lula: tensiones, desafíos e iniciativas regionales y globales

*Octavio Arena**



* Licenciado en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Estudios sobre la Unión Europea y del Observatorio Político Electoral (UNR).
Correo electrónico: arena.octavio@gmail.com

Introducción

El regreso triunfal de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil en 2023 fue recibido con optimismo a nivel internacional. Tras un período de progresivo deterioro en la participación del país en espacios multilaterales –que se profundizó hasta derivar en ocasiones en aislamiento internacional durante la presidencia de Jair Mesías Bolsonaro– el retorno de Lula es visto como el inicio de un nuevo ciclo de presencia activa en foros regionales e internacionales, con la intención de reinsertarse en algunos ámbitos perdidos e incursionar en otros nuevos.

La frase ya es conocida y repetida: *O Brasil voltou*. Con ese regreso, se materializó el interés de Brasil en proyectar liderazgo regional e internacional, en recurrir a la diplomacia presidencial como herramienta para alcanzar objetivos de política exterior (PE) y en intentar mostrarse como un *global player*. Todo esto contrasta de manera marcada con las últimas administraciones, especialmente, con la de Bolsonaro. Entre enero de 2023 y septiembre de 2025, Lula realizó 36 viajes internacionales a 37 países, repitiendo destinos como Uruguay, Estados Unidos, República Popular China, Argentina, Colombia y el Vaticano, entre otros. Bolsonaro, en cambio, concretó solo 24 viajes en sus cuatro años de mandato, visitando un total de 21 Estados.

Ahora bien, es de público conocimiento que no basta con visitar países y afirmar que *Brasil volvió* para ser considerado un actor relevante en la escena internacional. La mera presencia de Lula y su equipo en el Palacio del Planalto, la revalorización del rol de Itamaraty en el diseño y ejecución de la política exterior (Pereyra Doval & Ordoñez, 2022) y las declaraciones sobre el regreso de Brasil al tablero mundial resultan insuficientes para sostener de manera automática dicha afirmación. Es necesario mostrar resultados.

Teniendo en cuenta lo mencionado, en el presente trabajo se analiza la participación y el desempeño de la tercera administración de Luiz Inácio Lula da Silva, desde el 1 de enero de 2023 hasta el 30 de septiembre de 2025, en el escenario multilateral regional e internacional. Se examina el rol de Brasil en tres *issue areas*: el cambio climático y el medioambiente, la lucha contra el hambre o seguridad alimentaria y nutricional, y la seguridad y gobernanza global. La selección de estas áreas se justifica por la intensidad y frecuencia de la participación brasileña en espacios multilaterales –tanto regionales como internacionales–, por las iniciativas que el país impulsó en estas materias y por los objetivos que persigue la PE.

Con este propósito, el capítulo se organiza del siguiente modo. En primer lugar, se describe brevemente el contexto doméstico, regional y global en el que se inserta este tercer mandato de Lula. En segundo lugar, se analiza el accionar brasileño en ámbitos multilaterales, diferenciando si se trata de espacios regionales o globales; luego, se examina cómo participa Brasil en cada una de las áreas temáticas seleccionadas, observando sus iniciativas y los resultados alcanzados y evaluando el rol y el grado de liderazgo conseguido. Finalmente, se presentan las conclusiones y consideraciones finales.

Contexto doméstico e internacional de la tercera administración de Lula

Lula dejó el Palacio del *Planalto* el 31 de diciembre de 2010 y retornó el 1 de enero de 2023. Si bien resulta útil observar continuidades, hay que tener en cuenta que en esos doce años ocurrieron numerosos acontecimientos, tanto dentro como fuera de Brasil.

En el plano doméstico, la situación es completamente distinta. Mientras en 2010 el Partido dos Trabalhadores (PT) garantizó la sucesión presidencial de Dilma Rousseff con un triunfo en primera y segunda vuelta que le otorgó 13 puntos de ventaja frente al candidato de centroderecha por el Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), en 2022 la diferencia fue mucho menor: Lula aventajó a Bolsonaro por cinco puntos en la primera vuelta y solo por 1,8 % en el balotaje. A su vez, la alianza electoral y de gobierno de este tercer período es mucho más heterogénea ya que engloba sectores de centroizquierda y centroderecha que anteriormente competían contra el PT.

La fragilidad del consenso interno complica las decisiones de PE. La polarización lleva a que cuestiones que antes pasaban desapercibidas sean ahora juzgadas y amplificadas por los medios, muchas veces de manera poco profesional y malintencionada, rozando la banalidad. A ello se suma la tensión entre los seguidores de Bolsonaro, sus diputados y el gobierno de Lula, que atenta contra la institucionalidad del país. El mejor ejemplo fue el intento de toma de las instituciones en Brasilia el 8 de enero de 2023¹ (Ramonet, 2023).

Además, la persistencia de movilizaciones a favor de Jair Bolsonaro y la presencia de un bloque bolsonarista robusto en el Congreso –la primera minoría en la Cámara de Diputados (95/513) y la segunda en el Senado (13/81)– dificultan el accionar del Ejecutivo. Iniciativas como la amnistía a Bolsonaro, proyectos de ley que buscan reducir las facultades de los ministerios de Medio Ambiente y Pueblos Originarios (De Jesus & Batista da Silva, 2024), o la conocida Propuesta de Enmienda Constitucional denominada *Blindagem*, que procura otorgar fueros a los congresistas frente a actos criminales (Schreiber, 21/09/2025), son prueba de ello.

En el plano regional, en 2010 el panorama era muy distinto. El liderazgo de Brasil se encontraba en plena consolidación y sus iniciativas, especialmente la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), estaban en auge. El organismo funcionaba como un espacio confiable para la resolución de conflictos en la región, como la crisis boliviana de 2008, la disputa por las bases militares de Estados Unidos en Colombia en 2009, la crisis diplomática entre Venezuela y Colombia en 2010 o la crisis ecuatoriana de ese mismo año.

1. El 8 de enero de 2023, miles de manifestantes bolsonaristas asaltaron las sedes de los tres poderes en Brasilia, emulando el asalto al Capitolio estadounidense del 6 de enero de 2021. En este caso, ya se había producido el traspaso presidencial y el ataque fue dirigido contra la Presidencia, el Congreso y el Tribunal Supremo Federal. Se dañó parte de la infraestructura y del mobiliario de los edificios (BBC, 09/01/2023).

Además, políticos afines gobernaban en Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Ecuador, Bolivia y Venezuela.

Hoy, la situación se aleja drásticamente de ese escenario. Los espacios multilaterales regionales, en particular UNASUR, fueron vaciados². Aun cuando existen gobiernos cercanos en términos político-ideológicos, el número de aliados y la intensidad de los vínculos son menores, limitándose a Gabriel Boric en Chile, Gustavo Petro en Colombia, Luis Arce en Bolivia y Yamandú Orsi en Uruguay. En cambio, Paraguay y Ecuador viraron hacia la centroderecha; Argentina atraviesa un proceso de decadencia y aislamiento regional autoinfligido bajo el gobierno de extrema derecha libertario de Javier Milei y Venezuela se consolidó como un régimen autoritario encabezado por Nicolás Maduro que desestabiliza la región. La posibilidad de un conflicto entre Caracas y Georgetown por el territorio del Esequibo –actualmente perteneciente a Guyana– constituye un desafío y una potencial amenaza para la seguridad sudamericana (Ayuso & Gratius, 2024).

En el plano global, la situación cambió, y en algunos casos, de manera drástica. La volatilidad de los procesos, la polarización creciente entre Estados Unidos y China, el ascenso de la extrema derecha, la emergencia climática y sanitaria, el aceleramiento de las carreras armamentísticas y el despertar político global son algunas de las cuestiones más *macro* que pueden señalarse.

Si bien es cierto que nada de esto ocurrió de un día para otro y que todo formó parte de un proceso, varios hechos estaban lejos de figurar en la lista de preocupaciones de Brasil en diciembre de 2010. Es verdad que el conflicto en Gaza viene de larga data, pero cuando Lula era presidente aún no habían tenido lugar las operaciones militares israelíes “Pilar Defensivo” (2012)³ y “Margen Protector” (2014)⁴. Algo similar sucede con el conflicto ucraniano: recién en 2014 Rusia anexionó Crimea y se inició el conflicto en el este de Ucrania⁵.

Hoy el multilateralismo atraviesa una crisis. Esto contrasta, según Ramalho (2024), con la visión actual de Brasil, que se apoya en la defensa de las normas y principios del Derecho Internacional frente al creciente recurso unilateral a la fuerza que se observa en los últimos años.

2. Al septiembre de 2025, la UNASUR está integrada únicamente por Brasil y Colombia (reincorporados en 2023), Bolivia y Venezuela. Perú continúa siendo Estado miembro, aunque su participación se encuentra suspendida desde 2018.

3. Invasión israelí caracterizada por bombardeos aéreos sobre la Franja de Gaza en noviembre de 2012. Las fuerzas de la organización terrorista Hamás también atacaron territorios israelíes lindantes a Gaza. El conflicto finalizó con un alto el fuego y un intercambio de prisioneros.

4. Invasión caracterizada por ataques terrestres y bombardeos aéreos por parte de Israel sobre la Franja de Gaza entre julio y agosto de 2014. Aunque el objetivo declarado era reducir las fuerzas de la organización terrorista Hamás, la mayoría de las víctimas fueron civiles.

5. Conflicto iniciado en 2014 entre grupos separatistas y elementos paramilitares rusos contra el gobierno central de Ucrania en las regiones del Donbass.

Por otro lado, aunque el documento ya se negociaba en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2009 en Copenhague (COP 15), recién en la COP 21 de 2015 se alcanzó el denominado Acuerdo de París. Por entonces, las tensiones entre Estados Unidos y China no se habían materializado del todo y la única gran crisis sanitaria había sido la epidemia de gripe aviar de 2009. La extrema derecha, en cambio, seguía en la marginalidad de la mayoría de los sistemas políticos y el germen de sus estrategias de propagación de ideas en el plano digital recién empezaba a sembrarse (Stefanoni, 2021).

Análisis de la PE de Brasil en el ámbito multilateral: ¿regionalismo o universalismo?

En primer lugar, y antes de analizar la PE bajo la administración Lula, resulta relevante detenerse brevemente en los principales actores que la moldean. Si bien Lula se caracteriza por recurrir a la diplomacia presidencial para impulsar iniciativas, existen otros protagonistas que participan en el proceso de diseño, ejecución o que actúan como voceros. En los dos primeros gobiernos de Lula, además del presidente, los principales responsables de la dirección de la PE fueron el canciller Celso Amorim⁶, el secretario general de Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, y el asesor presidencial Marco Aurélio Garcia (Maringoni, s/d). En la actualidad, el diplomático Mauro Vieira se desempeña como canciller, María Laura da Rocha como secretaria general de Itamaraty y el propio Celso Amorim, excanciller, como asesor presidencial.

La PE del tercer mandato de Lula retoma elementos de sus gobiernos anteriores, pero parte de un punto más lejano, ya que debe reconstituir instituciones dañadas, vaciadas u olvidadas por el bolsonarismo. Lula busca recuperar la tradicional línea de la PE brasileña y ejercer un continuismo con componentes transversales a la mayoría de los gobiernos (Pereyra Doval & Ordoñez, 2022). Los nombramientos responden a esa lógica ya que tanto María Laura da Rocha como Mauro Vieira son cuadros técnicos del servicio diplomático⁷, mientras que la presencia de Celso Amorim expresa el retorno al pragmatismo y al universalismo.

De este modo, Lula y su equipo apuestan a retomar la PE *altiva* y *activa* que se aplicó entre 2003 y 2010. Sin embargo, el contexto doméstico e in-

6. Celso Amorim fue ministro de Relaciones Exteriores durante la presidencia de Lula y ministro de Defensa en el primer gobierno de Dilma Rousseff. Previamente se desempeñó como representante permanente ante la ONU y como embajador en el Reino Unido durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso.

7. Mauro Vieira fue ministro de Relaciones Exteriores durante la segunda gestión de Dilma Rousseff. Además, se desempeñó como embajador de Brasil en Argentina durante las presidencias de Lula, embajador en Estados Unidos durante la primera presidencia de Dilma y representante permanente ante las Naciones Unidas en los gobiernos de Michel Temer y Jair Bolsonaro. María Laura da Rocha fue representante permanente ante la UNESCO bajo las presidencias de Lula y Dilma y, embajadora en Rumania durante la de Bolsonaro.

ternacional actual es mucho menos permisivo. Suponer que los tomadores de decisiones no son conscientes de ello sería ingenuo. Celso Amorim lo señaló en numerosas oportunidades: “La rivalidad política y económica que opone Estados Unidos a China aumenta también el riesgo de conflicto entre las superpotencias” (Amorim, 2025: 5). No obstante, advierte que el uso unilateral de la fuerza no constituye una solución como método de resolución de controversias, ya que “el multilateralismo representó un progreso civilizatorio” (Amorim, 2025: 2).

En segundo lugar y, en relación con las prioridades geopolíticas de la PE, una forma útil de ordenarlas es a partir de los elementos mencionados en el primer discurso oficial del canciller Vieira. Ayuso & Gratius (2024) clasifican estas prioridades en círculos concéntricos, que van del más pequeño al más grande. En el primer círculo se ubican los espacios multilaterales regionales. Se destaca, en primer lugar, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); en segundo lugar, la UNASUR y, en tercer lugar, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), es decir, el Cono Sur, Sudamérica y Latinoamérica respectivamente (Vieira, 02/01/2023).

Como se mencionó, el contexto regional se volvió más adverso y conflictivo. Brasil debe recuperar credibilidad en la región luego de la administración Bolsonaro, considerada un paréntesis dentro de lo bache y caracterizada como agresiva, aislacionista e inconsecuente (Pereyra Doval & Ordoñez, 2022; Ramalho, 2024). El canciller lo expresó con claridad: “De todas as ausências do Brasil, o abandono da América Latina e do Caribe talvez seja a que nos ocasionou maiores prejuízos” (Vieira, 02/01/2023: 8).

Tras ese interregno, Brasilia retomó su vocación multilateral⁸. El problema radica en la dificultad de rearticular espacios que quedaron vacíos. La UNASUR fue resultado de un proceso de integración y de cumbres presidenciales que trascendió los gobiernos de Lula y se remonta a los años de Fernando Henrique Cardoso, acompañado por jefes de Estado sudamericanos que creían en esa dinámica. La fragmentación regional, tanto política como económica, complica el liderazgo brasileño, que termina ejerciéndose más por la vía bilateral que multilateral. Esto no implica que desde Itamaraty no se hayan impulsado encuentros o instancias de integración sudamericanas; existiendo un relativo éxito en algunas áreas, como el cambio climático (De Jesus & Batista da Silva, 2024). Aunque los resultados no sean los esperados, al menos hasta la fecha, los esfuerzos se llevan adelante.

En el segundo círculo se encuentran los espacios de cooperación Sur-Sur: los BRICS+, el Asia-Pacífico y África (Ayuso & Gratius, 2024). En el caso de los BRICS+, se trata de volver a participar activamente en el espacio, aprovechando la presidencia rotativa de 2025 (Vieira, 02/01/2023). El rechazo del gobierno de Milei a incorporarse a los BRICS+ no solo fue considerado como una pérdida de capital político y de esfuerzos diplomáticos por parte

8. Hay tres elementos clave que explican la vocación multilateral de Brasil: “su identidad nacional, sus intereses como Estado soberano y sus necesidades como país en desarrollo” (Ramalho, 2023: 143).

de Brasilia –que había impulsado el ingreso de Buenos Aires–, sino que además redujo el peso de Sudamérica en el grupo frente al ingreso de Estados de Asia y África. Esto intensificó, a su vez, la caracterización de los BRICS+ como un bloque de autocracias (Ayuso & Gratius, 2024). Con el Asia-Pacífico se busca profundizar los vínculos económicos, mientras que con África se intenta volver a estrechar relaciones. El cierre de las embajadas en Sierra Leona y Liberia, así como la desfinanciación de las misiones diplomáticas restantes y de los programas de cooperación, sacaron al continente de la lista de prioridades de la PE⁹ (Campos Melo, 2017; Resumen Latinoamericano, 14/05/2020).

El tercer círculo corresponde a las relaciones bilaterales con las grandes potencias. Allí se ubican los vínculos con la Unión Europea (UE), fundamentalmente por el acuerdo con el MERCOSUR; con Estados Unidos, en tanto líder de Occidente y con China al ser su principal socio comercial (Ayuso & Gratius, 2024). El principal objetivo en torno a estos vínculos es atraer inversiones. El triunfo de Donald Trump alteró fuertemente la relación con Estados Unidos. El encuentro entre Lula y Trump en el marco de la inauguración del 80° período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mostró una señal de acercamiento sin que ello implicara sometimiento (Folha de S. Paulo, 25/09/2025).

Finalmente, en el último círculo se encuentra el multilateralismo universal y la gobernanza global: el esquema de la ONU, el G20, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), entre otros.

De esto último se pueden destacar varios aspectos. Por un lado, nos encontramos con que Brasil no solo ha decidido volver a dichos espacios multilaterales participando activamente en las discusiones y debates, sino que también busca encabezarlos o presidirlos, ya sea de forma rotativa o impulsando candidatos nacionales en sus respectivos directorios o secretarías. Desde su llegada Lula manifestó apoyo a las elecciones de Jarbas Barbosa como director de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), Dilma Rousseff como directora del banco de desarrollo de los BRICS+ y Valdecy Urquiza como secretario general de la Interpol. A su vez, Brasil asumió la presidencia temporal del Consejo de Seguridad en octubre de 2023, presidió el G20, preside los BRICS+ y va a ser anfitrión de la COP 30 en noviembre de 2025.

De este nivel pueden señalarse varios aspectos. Por un lado, Brasil no solo ha decidido volver a dichos espacios multilaterales participando activamente en discusiones y debates, sino que también busca encabezarlos o presidirlos, ya sea de forma rotativa o impulsando candidatos nacionales

9. Es relevante señalar que el desfinanciamiento de los programas y las misiones diplomáticas se inició durante la presidencia de Dilma Rousseff, cuando Vieira era canciller, pero se profundizó estrepitosamente durante los gobiernos de Michel Temer y Jair Bolsonaro (Campos Melo, 2017).

a sus directorios o secretarías. Desde su llegada, Lula manifestó apoyo a la elección de Jarbas Barbosa como director de la OPS, de Dilma Rousseff como presidenta del Banco de Desarrollo de los BRICS+ y de Valdecy Urquiza como secretario general de la Interpol. A su vez, Brasil asumió la presidencia temporal del Consejo de Seguridad (CS) de la ONU en octubre de 2023, presidió el G20, preside los BRICS+ y será anfitrión de la COP 30 en noviembre de 2025.

Aunque el contexto internacional no sea tan permisivo como hace más de una década, el gobierno ha identificado una serie de espacios y áreas fundamentales para la PE multilateral: la gobernanza global y la seguridad regional e internacional, el cambio climático y el medioambiente, y la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria.

En mayor o menor medida, y más allá de los resultados concretos, los esfuerzos de Brasil por participar y liderar los espacios que abordan estas cuestiones son innegables. En el siguiente apartado se analizarán con mayor detenimiento dichos ámbitos.

Temas centrales de PE de Brasil en la tercera presidencia de Lula Da Silva

Cambio climático

El primero de los temas para analizar es el cambio climático. Es fundamental identificar a los actores centrales en esta área. Además de Amorim y Vieira, deben considerarse a la ministra de Pueblos Originarios, Sônia Guajajara, y a la ministra de Medio Ambiente, Marina Silva¹⁰. Sus nombramientos no son menores. Ambas son representantes y especialistas en sus áreas y amplían la coalición de gobierno hacia la izquierda, más allá de no ser cuadros puros del PT.

El primer viaje de Lula al exterior tras ser electo (aún sin asumir) fue a la COP 27 de Sharm el-Sheij, Egipto, en noviembre de 2022. Allí fue recibido con entusiasmo y reafirmó su compromiso con el cambio climático, iniciando su PE medioambiental (Pignotti, 15/11/2024).

Independientemente de los nombramientos y compromisos, en el plano interno existieron dificultades. Ambos ministerios sufrieron embestidas y fueron paulatinamente vaciados de poder por el Congreso a través de propuestas legislativas que transferían sus facultades a organismos públicos o

10. Marina Silva fue senadora nacional y ministra de Medio Ambiente (2003-2008). En 2008 abandonó el PT, fundó el Partido Verde y fue candidata a presidenta en las elecciones de 2010, 2014 y 2018, llegando a obtener en 2014 hasta el 21% de los votos. Sônia Guajajara fue diputada nacional y candidata a vicepresidenta por el Partido Socialismo y Libertad en 2018.

instituciones cercanas a los sectores *garimpeiros*¹¹, *latifundiários*, *grileiros*¹² y *petroleiros*. No obstante, en algunos casos el Tribunal Superior declaró inconstitucionales esas leyes¹³ (De Jesus & Batista da Silva, 2024).

Esto no impidió que Itamaraty, junto con el Ministerio de Medio Ambiente, buscara proyectar a Brasil como un líder mundial en materia climática. Acciones como la negativa a Petrobras de explotar petróleo en la cuenca de la desembocadura del río Amazonas evidencian ese compromiso (de Jesus & Batista da Silva, 2024).

En la COP 28 de Dubái, la primera cumbre ambiental con Lula en funciones, la comitiva brasileña jugó fuerte. Lo más destacado fue la propuesta del *Fundo de Floresta Tropical para sempre*, un fondo de conservación de selvas tropicales en más de 80 países, con Brasil a la cabeza por el Amazonas. Su financiamiento se proyecta a través de fondos soberanos (Ives & Soares de Lima, s/d; de Jesus & Batista da Silva, 2024).

En esa conferencia Brasil logró mostrar resultados concretos al mundo. La caída de la deforestación en un 22,3 % entre agosto de 2022 y julio de 2023 le permitió al gigante sudamericano presionar por mayores compromisos (de Jesus & Batista da Silva, 2024: 154). Sin embargo, el país no se posicionó en los debates relativos a un acuerdo para abandonar los combustibles fósiles. Esto no resulta casual debido a que Brasil es un gran productor de petróleo y requiere del apoyo de las petromonarquías para financiar fondos internacionales de protección ambiental. Lula fue pragmático y hábil en este punto. Declaró que Brasil no ingresaría a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), atendiendo a las presiones ambientalistas, pero sí aceptó el estatus de miembro observador en la OPEP+. Su justificación fue que solo desde dentro de esta organización Brasil puede influir en un cambio real de la matriz energética de los mayores productores de petróleo del mundo (Ives & Soares de Lima, s/d; de Jesus & Batista da Silva, 2024).

El incremento del liderazgo brasileño en el régimen climático internacional también se vincula con la idea de que son los países del norte global los que deben asumir responsabilidades por sus acciones pasadas y no transferir esa deuda climática al sur (de Jesus & Batista da Silva, 2024).

En la COP 29, realizada en Bakú, Georgia, Brasil volvió a exhibir liderazgo. En esta ocasión, Lula no asistió por problemas de salud, y fue el vicepresidente

11. Persona que busca ilegalmente minerales preciosos en tierras protegidas, fundamentalmente en la Amazonia.

12. Persona que, mediante prácticas fraudulentas, adquiere tierras.

13. La Cámara de Diputados retiró al Ministerio de Pueblos Originarios la competencia sobre la demarcación de tierras y aprobó un proyecto de ley que establece que los pueblos originarios solo tienen derecho a reclamar las tierras delimitadas antes de la Constitución de 1988. El objetivo de la medida es habilitar la explotación minera en tierras indígenas. El Supremo Tribunal Federal consideró la ley inconstitucional por fijar un marco temporal a los reclamos (de Jesus & Batista da Silva, 2024).

dente Geraldo Alckmin¹⁴ quien anunció el nuevo plan *National Determination to Contribute and Transform* (NDC), que eleva la meta de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) para 2035 del 55 % al 67 % respecto de los niveles de 2005 (Secretaría de Comunicación Social, 12/11/2024a).

De cara a la COP 30, las expectativas son altas. Aunque queda mucho por mejorar, la ONG MapBiomas informó que la deforestación se redujo en un 32,4 % en comparación con 2023, registrando otro año consecutivo de caída, lo que respalda la gestión de Lula da Silva y Marina Silva (Royo Gual, 16/05/2025).

A nivel regional, en 2023 se celebró en Belén la Cumbre del Amazonas, con el relanzamiento de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)¹⁵. Allí se firmó la Declaración de Belén, un documento de 113 puntos que insta a los Estados de la cuenca a tomar medidas inmediatas para evitar un punto de no retorno en la deforestación y contaminación amazónica. El problema, en este caso, es la ausencia de plazos y metas comunes específicas. Brasil retomó el liderazgo de la OTCA, aunque en la cumbre se rechazó una propuesta colombiana para reducir el uso de combustibles fósiles (Burgess, 2024).

Es por esto que, en términos comparativos, puede afirmarse que en esta área Brasil logró recuperar liderazgo, tanto a nivel regional como internacional, recibiendo respaldo a sus iniciativas en los espacios multilaterales y siendo secundado por otras naciones. La participación de Brasil en las COPs y el relanzamiento de la OTCA lo demuestran.

Seguridad alimentaria y nutricional

Durante las presidencias del PT (2003–2016), Brasil alcanzó grandes objetivos en materia de seguridad alimentaria y nutricional (SAN). Fue Brasil quien impulsó la propuesta de modificar el derecho humano a la alimentación por el derecho humano a una alimentación adecuada. En 2013, el gigante sudamericano fue reconocido por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) por haber alcanzado de manera anticipada el Objetivo de Desarrollo del Milenio que consistía en reducir a la mitad el número de personas que padecían hambre. En 2014, Brasil salió del mapa del hambre (Sakamoto Vianna, 2017). Sin embargo, la situación se deterioró hasta que en 2021 el país volvió a mostrar indicadores

14. Geraldo Alckmin fue gobernador del Estado de San Pablo entre 2001 y 2006 y entre 2011 y 2018. También fue vicegobernador, diputado estadual y diputado nacional. En 2006 compitió contra Lula da Silva en las elecciones presidenciales, siendo el segundo candidato más votado con el 39%. Además de ser vicepresidente, actualmente también es ministro de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios de Brasil.

15. La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), fundada en 1978 e integrada por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, tiene como objetivo “alcanzar el desarrollo sustentable de la Región Amazónica mediante el equilibrio entre el aprovechamiento de sus recursos, su protección y la conservación” (OTCA, s/d).

negativos que lo hicieron reingresar en ese mapa (ONU News, 07/08/2024). Finalmente, en 2025 Brasil logró salir nuevamente (FAO, s/d).

La administración Lula III fijó como meta central combatir el hambre y garantizar la SAN (Sorato, 2024). Saliendo de la lógica de la simple búsqueda de inversiones y retomando el concepto de *não indiferença* de Celso Amorim (Sakamoto Vianna, 2017), Brasil asumió la iniciativa en el plano multilateral universal.

En la cumbre de jefes de Estado del G20, realizada en noviembre de 2024 en Río de Janeiro y bajo la presidencia brasileña, Lula anunció la *Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza*, compuesta por 198 miembros, entre ellos 102 Estados (Global Alliance Against Hunger and Poverty, s/f). El G20 actuó únicamente como plataforma de difusión, ya que la Alianza funciona de manera independiente. “El objetivo de la Alianza es erradicar, para 2030, el hambre y la pobreza, reducir las desigualdades y contribuir a revitalizar las asociaciones globales para el desarrollo sostenible” (Secretaría de Comunicación Social, 20/11/2024b: parr. 7).

La Alianza está integrada por un Consejo de Campeones y un Mecanismo de Apoyo. En febrero de 2025, España comunicó que copresidirá el Consejo junto con Brasil. A su vez, el gobierno de Lula se comprometió a financiar la mitad de los costos del Mecanismo de Apoyo hasta 2030, con contribuciones de países como Alemania, Bangladesh, España, Portugal y Noruega (Secretaría de Comunicación Social, 20/11/2024; Secretaría de Comunicación Social (23/09/2025).

A nivel global, la Alianza recibió importantes adhesiones (UE, Estados Unidos, BRICS+, entre otros). En el plano regional, en cambio, hubo mayores resistencias. El primer Estado en mostrarse reticente fue la Argentina de Javier Milei, que se adhirió en la cumbre del G20 solo por presiones internacionales y con un evidente descontento, más para evitar caer en un mayor ostracismo que por convicción (Lejtman, 18/11/2024). Asimismo, aunque Venezuela manifestó respaldo político, no se sumó a la Alianza. Guyana tampoco forma parte.

En este punto, las iniciativas multilaterales de Brasil tuvieron un carácter más universal que regional. La adhesión y el apoyo provinieron sobre todo del resto del mundo, mientras que en Sudamérica prevalecieron las resistencias, algunas de ellas meramente ideológicas. La dificultad de Brasil para consolidar un liderazgo regional lo llevó a desempeñar un rol protagónico en el plano global sin lograr seguidores cercanos, tal como ya habían señalado Malamud (2011) y Burges (2024).

Seguridad y gobernanza

El tercer punto es la seguridad global y la gobernanza. La administración Da Silva apuesta fundamentalmente a una reforma del esquema creado tras

la Segunda Guerra Mundial, *aggiornándolo* al contexto y a los desafíos del siglo XXI. Esto no es novedad debido a que se trata de un reclamo que Brasil viene impulsando desde hace décadas.

Lo más relevante es el pedido brasileño de reforma del CS de la ONU, buscando su ampliación. Brasil pretende obtener un asiento permanente en el CS, integrando el denominado Grupo de los 4 (G4) junto con Alemania, India y Japón. Además, es el país que más años (22) ha ocupado una silla de miembro no permanente en la región, superando a Argentina (18), Colombia (14), Chile (12), Panamá (11) y México (9), y ubicándose solo por detrás de Japón (24) a nivel mundial.

Es importante remarcar que Brasil propone *uma reforma e ampliação* (Vieira, 02/01/2023) y no un quiebre o revisión de los principios del esquema de gobernanza, diferenciándose de las potencias revisionistas. El problema radica en que cualquier reforma requiere el acuerdo de los miembros permanentes y la modificación de la Carta de la ONU. Más allá de la proximidad o no a concretar este reclamo, la bandera sigue vigente y fue levantada nuevamente en los últimos años por Mauro Vieira y Celso Amorim. A nivel regional, Argentina nunca se mostró del todo favorable al ingreso de Brasil como miembro permanente y, en cambio, impulsa el aumento de bancas no permanentes en el Consejo (Arnáez, 18/05/2011).

Reformado o no, Brasil cree en el CS como espacio de resolución de conflictos. Por eso accedió a una banca no permanente para el período 2022-2023. En octubre de 2023 asumió la presidencia rotativa del Consejo. Siete días después, Hamás perpetró los horribles atentados en Israel, y Tel Aviv decidió invadir la Franja de Gaza, lo que derivó en un genocidio contra el pueblo palestino, según la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre los territorios palestinos ocupados del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (ONU News, 16/09/2025; OHCHR, s/f).

Brasil no se mantuvo al margen e impulsó una agenda activa. Presentó en el CS una resolución crítica hacia Tel Aviv, apoyada por 12 Estados miembros, pero vetada por Washington (Ayuso & Gratius, 2024). El 25 de octubre de 2023, Lula calificó al accionar israelí como terrorista y, desde ese punto, se embarcó en una serie de controversias con el gobierno de Netanyahu, llegando a comparar el genocidio nazi con el genocidio sobre el pueblo palestino. Esto pulverizó cualquier posibilidad de que Brasil pudiera mediar o ejercer buenos oficios y le costó, incluso, un pedido de *impeachment* que fracasó rápidamente (Burgess, 2024; Queiroz Freire, 2024).

La imposibilidad de solucionar el conflicto, pero la negativa a mostrarse pasivo, llevaron a Brasil a apoyar –e incluso escoltar– el pedido sudafricano ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), que denunció a Israel por genocidio en Gaza (Belém Lopes, 2024).

Situación similar ocurrió con el conflicto ruso-ucraniano. Brasil intentó ser un interlocutor, pero fracasó. La negativa rusa para negociar, la desconfianza de Zelenski hacia da Silva y una serie de malentendidos en declaraciones

terminaron por complicar cualquier posibilidad. La propuesta del *Clube da Paz* resultó vaga e imprecisa, solo llamando la atención de los medios (Arena, 2023). Aun así, Brasil demostró que tiene capacidad para, al menos, intentar impulsar negociaciones entre las partes (Belém Lopes, 2024), del mismo modo en que lo hizo Alemania en 2014-2015, o como lo intentaron China, Estados Unidos y Turquía.

En el plano regional también existen amenazas. El régimen de Nicolás Maduro en Venezuela es uno de los principales desafíos para Brasil en su intento de reconstruir los espacios de gobernanza sudamericanos (Ayuso & Gratius, 2024; Belém Lopes, 2024). El aislamiento del país caribeño, producto de sanciones internacionales, distanciamiento de gobiernos sudamericanos en la segunda mitad de la década de 2010 y graves violaciones de derechos humanos, derivó en una peligrosa reclusión. Aunque Brasil invitó al gobierno de Maduro a participar en instancias multilaterales, como la cumbre sudamericana de mayo de 2023, el accionar de Caracas dificulta los esfuerzos de Brasilia. El fraude electoral de 2024 y las pretensiones sobre el Esequibo, con amenaza de uso de la fuerza contra Guyana (Díaz Galán, 2024; Belém Lopes, 2024), solo agravaron su aislamiento.

Aun así, Brasil logró contener la situación. Históricamente alineado con Guyana, presionó a Caracas para evitar una invasión. La movilización de tropas en la frontera con el Esequibo, en simultáneo con la orden de Miraflores de hacer lo mismo, fue una especie de señal de línea roja que Lula envió a Maduro. El Palacio Planalto jugó un papel crucial en la convocatoria del encuentro entre Guyana y Venezuela en San Vicente y las Granadinas que concluyó con el compromiso de llevar el caso a la CIJ, pese a la desconfianza venezolana hacia el tribunal (Díaz Galán, 2024; Belém Lopes, 2024).

En este caso, aunque por fuera de los esquemas multilaterales tradicionales, Brasil se mostró más exitoso. Esto permite concluir que, en términos de seguridad y gobernanza, y más allá de la falta de seguidores, Brasil sigue siendo capaz de resolver –o al menos congelar– conflictos y controversias regionales, a diferencia de lo que ocurre a nivel internacional, donde invierte más recursos y tiempo, pero los resultados son mucho más limitados.

Conclusiones

La vuelta de Lula al Palacio Planalto conllevó el regreso de Brasil al mundo, la recuperación de esa diplomacia altiva y activa. Tras el hiato del gobierno de Bolsonaro, los cuadros técnicos de Itamaraty recobraron peso en el diseño y formulación de la política exterior, sin que esto signifique dejar de lado la diplomacia presidencial.

A diferencia de sus primeros mandatos, Lula se enfrentó a un contexto doméstico, regional e internacional menos permisivo y más rígido. La polarización interna, el peso de la extrema derecha en la Cámara de Diputados, el asalto a la Plaza de los Tres Poderes y a las instituciones públicas en enero

de 2023, la heterogeneidad de la coalición de gobierno y los proyectos legislativos como la *blindagem* o la amnistía a Jair Bolsonaro condicionan, o al menos dificultan y reducen el margen de acción, del gobierno petista.

En el plano regional, los principales obstáculos provienen de Estados que en el pasado fueron aliados. La conducción errática de Javier Milei en Argentina complica la sinergia regional, mientras que la dictadura de Nicolás Maduro genera un foco de inestabilidad que amenaza proyectarse a toda la región. Por otra parte, las instituciones multilaterales regionales fueron vaciadas, especialmente, tras el *impeachment* de Dilma Rousseff.

En el escenario global, las tensiones entre Estados Unidos y China, la fragmentación geopolítica, la creciente carrera armamentística y el aumento de conflictos internacionales tras el uso unilateral de la fuerza deterioraron y socavaron el orden internacional basado en el Derecho Internacional. A esto se suma la administración Trump que ha ignorado y desvalorizado el multilateralismo.

Es en este contexto que Brasil busca recomponer su imagen. El daño causado por el bolsonarismo en materia de PE obliga al país a realizar un mayor esfuerzo para reinsertarse en algunos espacios. Como se mostró, en el plano multilateral regional Brasil enfrenta mayores dificultades para ejercer liderazgo, tanto en el Cono Sur, en Sudamérica –su área de influencia natural– como en América Latina. El vaciamiento de UNASUR, las diferencias entre gobiernos de centroizquierda democrática (Chile, Colombia y Uruguay) y Caracas, el aislamiento de la Venezuela dictatorial y la errática política exterior argentina bajo Milei impiden a Brasil reagrupar a la región en un solo espacio. En este aspecto, Frenkel & Barceló (2023) sostienen que Brasil es un líder sudamericano incapaz de articular una identidad colectiva regional. En cambio, Malamud (2011) y Burges (2024) plantean que el problema no es la falta de identidad regional, sino que Brasil es hoy un líder sin seguidores. De todas maneras, sigue garantizando la paz y seguridad regional.

No obstante, en el plano multilateral universal Brasil mantiene sigue siendo la voz y representante regional en varios espacios. Los tres ámbitos multilaterales en los que Brasilia se ha destacado y mostrado iniciativas de liderazgo son cambio climático y medio ambiente, seguridad alimentaria y nutricional y, seguridad y gobernanza global. Brasil logró introducir más iniciativas y liderar más espacios globales que regionales, a pesar de que estos últimos son tradicionalmente el objeto prioritario de su política exterior. Las dificultades de la administración Lula para recuperar el liderazgo en una región fragmentada y con Estados que actúan de forma descoordinada derivaron en que, en última instancia, los resultados fueran más significativos en espacios multilaterales universales que en los regionales.

Respecto al cambio climático, desde el Palacio Planalto se logró un equilibrio entre pragmatismo y principios, con protagonismo destacado tanto a nivel regional (OTCA) como internacional (COP 30). En este punto, las ini-

ciativas de liderazgo brasileño mostraron resultados y fueron respaldadas por otros Estados: aquí Brasil sí fue un líder con seguidores.

En lo relativo a la seguridad alimentaria y nutricional, las iniciativas se enfocaron en el plano global –G20 y la Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza–, aunque encontraron resistencia en lo regional, principalmente en Argentina. En este ámbito, Brasil lidera a nivel internacional, con apoyo extrarregional, pero su liderazgo regional requiere mayores esfuerzos y posiblemente una iniciativa más concreta para Sudamérica.

El lulismo, en su tercera versión, plantea la necesidad de reformar (Amorim, 2025) o una revisión blanca (Belém Lopes, 2024) el CS de la ONU, y la consecuente carta de la organización, retomando este reclamo histórico con más fuerza. En el ámbito de la seguridad las fallidas iniciativas correspondientes a los conflictos en Gaza (veto de Estados Unidos sobre la resolución del CS) y de Ucrania (fracaso del *Clube da Paz* y rechazo a los buenos oficios brasileños) causaron que Brasil no pudiera ejercer liderazgo, aunque sí demostraron voluntad de llegar a una solución de pacificación. A nivel regional, sí lograron congelar y frenar los intentos de avance expansionista venezolanos sobre el Esequibo guayanés. En esta área, Brasil tiene un liderazgo a nivel regional que, aunque no necesariamente tiene seguidores, sí es respetado y admitido.

Finalmente, en materia de seguridad y gobernanza global, el lulismo en su tercer gobierno ha planteado la necesidad de reformar el CS de la ONU (Amorim, 2025). Sin embargo, las iniciativas de Brasil en Gaza (veto estadounidense en el CS) y en Ucrania (fracaso del *Clube da Paz* y rechazo a sus buenos oficios) no lograron resultados.

En definitiva, la vuelta de Brasil al mundo no fue meramente declarativa: hubo iniciativas concretas, algunas fallidas y otras exitosas. A diferencia de sus dos primeras presidencias (2003-2010), Lula hoy tiene menos respaldo regional en términos generales, aunque esto varía según el área. Pese a ello, sigue siendo el líder sudamericano por excelencia. En el plano multilateral global, Brasil se proyecta como un *global player*, salvo en seguridad, donde sus iniciativas aún no prosperan, aunque los esfuerzos persisten.

En un contexto adverso, con un mundo más complejo, turbulento y convulsionado, una región más fracturada y un país internamente polarizado, la tercera administración de Lula demuestra la intención de que Brasil siga siendo un Estado líder.

Referencias bibliográficas

Amorim, Celso (2025). ¡Viva el nuevo orden internacional! *Le Monde Diplomatique Cono Sur*. Edición 311. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/311-podra-estados-unidos-frenar-a-china/viva-el-nuevo-orden-internacional/>

Arena, Octavio (2023). "O Brasil voltou": La posición del gobierno de Luis Ignacio Lula Da Silva frente a la guerra en Ucrania. En: Ceppi, Natalia Ceppi & Pereyra Doval, Gisela (eds.), *Sudamérica. Una región de claroscuros. Política exterior, diplomacia y problemáticas actuales*. Rosario: UNR Editora, pp. 181-198.

Arnáez, Emilio (18/05/2011). Por qué Argentina se opone al ingreso de Brasil en el Consejo de Seguridad. Disponible en: <https://www.dipublico.org/7516/por-que-argentina-se-opone-al-ingreso-de-brasil-en-el-consejo-de-seguridad/>

Ayuso, Anna & Gratius, Susanne (2025). El proyecto internacional del Brasil de Lula: un juego de equilibrios entre el Sur Global y el Norte Atlántico. *Barcelona Centre for International Affairs*. Disponible en: https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-06/301_ANNA%20AYUSO_S.GRATIUS_CAST.pdf

BBC (09/01/2023). Cómo ocurrió el asalto de miles de seguidores de Bolsonaro a las sedes de los tres poderes en Brasil. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64205936>

Belém Lopes, Dawisson (2024). A política exterior no ano inaugural do governo Lula III. *Brazilian Journal of International Affairs*. N° 9, pp. 80-102.

Burges, Sean (2024). How to Stay a Leader Without Followers: Brazil's Foreign Policy Under Lula III. *Brazilian Journal of International Affairs*. N° 9, pp 38-57.

Campos Melo, Patricia (2017). Brasil e África. O recuo do Brasil na África: o desmentelamento da ofensiva de soft power do governo de Lula. En: Westmann, Gustavo (org.). *Novos olhares sobre a política externa brasileira*. São Paulo: Editora Contexto, pp 117-124.

De Jesus, Samuel & Batista da Silva, Emily Rayane (2024). A geopolítica ambiental terceiro governo Lula: ambiguidades e contradições. En: de Jesus, Samuel (org.). *A política externa do terceiro governo Lula: O retorno do Brasil à política internacional*. Campo Grande: Editora VEZ E VOZ, pp. 150-161.

Díaz Galán, Elena (2024). La disputa entre Guyana y Venezuela por el Esequibo: más allá de un conflicto territorial. Documento de Investigación. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

FAO (s/f). Hunger Map [Mapa interactivo]. Disponible en: <https://www.fao.org/interactive/hunger-map/en/>

Folha de S.Paulo (25/09/2025). Lula obtiene victorias en la ONU pero Brasil modera el optimismo ante un Trump imprevisible. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/es/mundo/2025/09/lula-obtiene-victorias-en-la-onu-pero-brasil-modera-el-optimismo-ante-un-trump-imprevisible.shtml>

Frenkel, Alejandro & Barceló, Nastasia (2023). El tercer Lula y el retorno de

América del Sur en la identidad internacional de Brasil. *Conjuntura Austral*. N° 14, pp. 24-39.

Global Alliance Against Hunger and Poverty. (s/f). Members. Disponible en: <https://globalallianceagainsthungerandpoverty.org/members/>

Ives, Diogo & Soares de Lima, Maria Regina (s/d). ¿Líder global o jefe de Estado? *Le Monde Diplomatique Cono Sur*. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/notas-web/lider-global-o-jefe-de-estado/>

Lejtman, Román (18/11/2024). Tras una larga negociación diplomática, Milei incluyó a la Argentina en la Alianza Global contra el Hambre que propuso Lula en el G20. *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2024/11/18/tras-una-larga-negociacion-diplomatica-milei-incluyo-a-la-argentina-en-la-alianza-global-contra-el-hambre-que-propuso-lula-en-el-g20/>

Malamud, Andres (2011). A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics & Society*. Volumen 53. N° 3, pp. 1-24.

Maringoni, Gilberto (s/d). En busca de un norte (y de un sur). *Le Monde Diplomatique Cono Sur*. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/notas-web/en-busca-de-un-norte-y-de-un-sur/>

OHCHR (s/f). Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/co-israel/index>

ONU NEWS (07/08/2024). Brasil: ONU afirma que país voltou a entrar no “Mapa da Fome”. Disponible en: https://news.un.org/pt/story/2024/08/1835791?utm_source=chatgpt.com

ONU NEWS (16/09/2025). Brasil: Lula na ONU e pautas globais – fome, paz e cooperações-. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2025/09/1540443>

OTCA (s/f). ¿Quiénes somos? Disponible en: <https://otca.org/quienes-somos/>.

Pereyra Doval, María Gisela & Ordoñez, Emilio (2022). Política Externa de Brasil: La anomalía bolsonarista y la necesaria reconstrucción de Lula da Silva. *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*. N° 136, pp. 103-107.

Pignotti, Dario (15/11/2022). Lula llegó a Egipto para la cumbre por el cambio climático. *Página 12*. 15 de noviembre. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/497745-lula-llego-a-egipto-para-la-cumbre-por-el-cambio-climatico-c>

Queiroz Freire, Mateus (2024). Relações internacionais entre Brasil e Israel no Governo Lula III. En: de Jesus, Samuel (org.), *A política externa do terceiro*

governo Lula: O retorno do Brasil à política internacional. Campo Grande: Editora VEZ E VOZ, pp. 111-120.

Ramalho, Antonio Jorge (2024). Brasil y la refundación del multilateralismo. *Nueva Sociedad*. N° 313, pp. 137-138.

Ramonet, Ignacio (2023). La nueva ultraderecha y la rebelión de las masas conspiranoicas. *Le Monde Diplomatique Cono Sur*. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/notas-web/la-nueva-ultraderecha-y-la-rebelion-de-las-masas-conspiranoicas/>

Resumen Latinoamericano (14/05/2020). Brasil: las relaciones exteriores en el abismo – Bolsonaro cierra siete embajadas de África y el Caribe. Disponible en: <https://www.resumenlatinoamericano.org/2020/05/14/brasil-las-relaciones-exteriores-en-el-abismo-bolsonaro-cierra-siete-embajadas-de-africa-y-el-caribe/>

Royo Gual, Joan (16/05/2025). La deforestación en Brasil se desploma: cae un 30 % en un año y por primera vez en todos los biomas. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/america-futura/2025-05-16/la-deforestacion-en-brasil-se-desploma-cae-un-30-en-un-ano-y-por-primera-vez-en-todos-los-biomas.html>

Sakamoto Vianna, Candeice (2017). A agenda de segurança alimentar e nutricional. Para uma nova geopolítica da fome: a segurança alimentar e nutricional na política externa brasileira. En: Westmann, Gustavo (org.), *Novos olhares sobre a política externa brasileira*. São Paulo: Editora Contexto, pp. 177-198.

Schreiber, Marina (21/09/2025). Manifestações contra PEC da Blindagem e anistia de Bolsonaro mobilizam as ruas pelo Brasil. *BBC News Brasil*. Disponible en: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c4gvzw0ld4do>

Secretaria de Comunicação Social (12/11/2024a). COP29: los compromisos de Brasil marcan el progreso global en la lucha contra el cambio climático. Presidência da República. Disponible en: https://www.gov.br/secom/es/ultimas-noticias/2024/11/cop29-los-compromisos-de-brasil-marcan-el-progreso-global-en-la-lucha-contr-el-cambio-climatico?set_language=es

Secretaría de Comunicación Social (20/11/2024b). El presidente Lula lanza la Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza con 148 adhesiones, incluyendo 82 países. Presidência da República. Disponible en: <https://www.gov.br/planalto/es/ultimas-noticias/2024/11/el-presidente-lula-lanza-la-alianza-global-contr-el-hambre-y-la-pobreza-con-148-adhesiones-incluyendo-82-paises>

Secretaría de Comunicación Social (23/09/2025). Lula na ONU: “Única guerra de que todos podem sair vencedores é contra a fome e a pobreza”. Presidência da República. Disponible en: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/09/lula-na-onu-201cunica>

guerra-de-que-todos-podem-sair-vencedores-e-contra-a-fome-e-a-pobreza201d

Sorato, Danilo (s/f). Vuelve Brasil. *Le Monde Diplomatique Cono Sur*. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/notas-web/vuelve-brasil/>

Stefanoni, Pablo (2021). *¿La rebeldía se volvió de derecha?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina SA.

Vieira, Mauro (02/01/2023). Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Disponible en: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>



La Unión Europea y Sudamérica en tiempos de reconfiguración global. Geopolítica y medio ambiente en el Acuerdo UE-MERCOSUR

*María Victoria Alvarez**



* Doctora en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR- Universidad Católica de Lovaina, Bélgica). Posgrado en Derecho de la Unión Europea y Estudios Económicos Europeos (Universidad París I Panthéon-Sorbonne, Francia). Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Profesora Adjunta e Investigadora, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Catedrática Jean Monnet y directora del Grupo de Estudio sobre la Unión Europea en dicha universidad. Investigadora visitante en la Universidad Autónoma de Madrid (España), el Jean Monnet EU Centre of Excellence de la Universidad de Pittsburgh (Estados Unidos), la Universidad de Zúrich (Suiza), el Laboratorio de Evaluación Interdisciplinaria de Políticas Públicas de Sciences Po (París, Francia) y la Universidade Federal do Paraná (Brasil).

Correo electrónico: mavialvarez@gmail.com

Introducción

El actual orden internacional atraviesa una etapa de transición marcada por graves tensiones geopolíticas y múltiples crisis. La guerra en Ucrania ha reconfigurado las dinámicas de seguridad y poder en Europa y más allá. Al mismo tiempo, la competencia estratégica entre Estados Unidos y China, la erosión del multilateralismo y el revisionismo de Estados Unidos bajo el gobierno de Donald Trump redefinen equilibrios económicos, tecnológicos y militares a escala global. A ello se suma la crisis climática, una amenaza existencial que exige respuestas multilaterales urgentes. En conjunto, estos factores no solo tensionan las estructuras tradicionales de gobernanza global, sino que también impulsan la emergencia de un orden internacional más incierto y fragmentado.

Tradicionalmente, la Unión Europea (UE) ha considerado el interregionalismo como un medio para promover su propia versión de las relaciones internacionales, y lo ha presentado como un modelo de asociación de igual a igual, como contrapartida al modelo comercial/militar más directo de Estados Unidos –y más recientemente, como contrapartida al modelo chino. En particular, el enfoque interregional de la UE hacia América Latina ha sido estructurado en torno a tres pilares fundamentales: el diálogo político, la cooperación al desarrollo y la liberalización comercial.

Esta tríada responde a momentos históricos y a doctrinas predominantes: por un lado, el impulso al diálogo político y a la cooperación reflejó el compromiso europeo con la resolución de la crisis centroamericana y el apoyo a la transición democrática en la región durante los años ochenta; por otro, el énfasis en la liberalización comercial a partir de los años noventa respondió a la hegemonía del paradigma neoliberal en la agenda regional e internacional de la época.

Las relaciones interregionales entre la UE y Sudamérica, en particular, constituyen un campo complejo en el que confluyen lógicas globales –seguridad, comercio, clima, tecnología– con trayectorias regionales e intereses domésticos. No se reducen a un diálogo birregional institucionalizado –como el relacionamiento entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)–, sino que incluyen múltiples niveles y formatos, como las relaciones entre la UE y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). La literatura clásica sobre interregionalismo (Hänggi, 2000) y análisis recientes (Álvarez, 2023) muestran justamente esa superposición de niveles y mecanismos.

Desde sus inicios, las relaciones entre la UE y el MERCOSUR han estado orientadas por la intención de establecer un Acuerdo de Asociación de carácter multidimensional, ambicioso tanto en su alcance como en su profundidad. Pero hay cuestiones que atraviesan transversalmente el Acuerdo y la transición geopolítica y ecológica se ubica en el centro de ellas. Estos temas se han politizado fuertemente en los últimos años y tienen el potencial de paralizar el acuerdo o promoverlo.

Las preocupaciones ambientales, aunque incorporadas en el texto, podrían frustrar la ratificación si no son debidamente atendidas. Los objetivos geopolíticos, en cambio, no aparecen de manera explícita en el texto, pero son mencionados con frecuencia en documentos publicados y en comunicaciones extraoficiales (Malamud, 2022).

Las divergencias tanto en torno al conflicto en Ucrania como respecto de las exigencias ambientales planteadas por la UE en las negociaciones del acuerdo con MERCOSUR evidencian las complejidades del interregionalismo euro-latinoamericano. Estas diferencias no solo reflejan la dificultad de articular posiciones comunes entre dos regiones heterogéneas, sino también la ambición de los países sudamericanos de preservar márgenes de maniobra en un orden mundial de contornos fluidos y desafiantes.

El capítulo examina, entonces, dos aspectos centrales de la agenda UE-MERCOSUR: el enfoque adoptado respecto a crisis geopolíticas como el conflicto en Ucrania y las controversias vinculadas al interregionalismo “verde”. Se organiza de la siguiente manera: luego de esta introducción la segunda sección explica la falta de alineamiento automático por parte de los países pertenecientes al MERCOSUR respecto de las posturas europeas y la imposición de sanciones y otros medios de presión. La tercera sección describe los fuertes contrapuntos en materia medioambiental que se infiltraron en las negociaciones sobre el pilar comercial del acuerdo interregional. Al tratarse de dos dimensiones diferentes –la postura del MERCOSUR ante la guerra en Ucrania y la renegociación del acuerdo con la UE–, se recurre a marcos analíticos específicos para cada caso; no obstante, el objetivo común es analizar los márgenes de acción que estos países conservan en la arena internacional. El capítulo cierra con algunas conclusiones y perspectivas finales.

La falta de alineamiento automático con la UE en torno a Ucrania

Contexto global y la presión diplomática de la UE hacia sus socios

La política exterior de los países latinoamericanos frente al conflicto en Ucrania ha suscitado un intenso debate académico y político. Mientras algunos gobiernos adoptaron posturas cercanas a las potencias occidentales, otros han optado por una actitud más neutral o, en ciertos casos, comprensiva hacia Rusia. Los gobiernos latinoamericanos enfrentan incentivos y restricciones sistémicas similares: el ascenso de China como potencia, la rivalidad entre las grandes potencias, el mayor peso económico del Sur Global, la creciente manifestación de un sistema internacional multipolar y no hegemónico, la necesidad de equilibrar entre alianzas tradicionales y asociaciones emergentes, y más recientemente, la mirada restrictiva del gobierno de Donald Trump hacia la región.

Hasta el regreso de Trump a la Casa Blanca, era un conflicto entre Ucrania, apoyada principalmente por la UE y Estados Unidos –y otros aliados occidentales–, y Rusia y un pequeño grupo de aliados, como Irán y Corea del Norte. Fue un entorno internacional permisivo en el que la mayoría de los países pudieron posicionarse con relativa libertad, ya sea en las votaciones en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o en lo que respecta a las entregas de armas a las partes en guerra.

La diplomacia europea, encabezada por Ursula von der Leyen, desplegó una estrategia activa en América Latina buscando el respaldo sin ambigüedades de la condena a la agresión rusa y el apoyo a las sanciones occidentales. Entre el 12 y 15 de junio de 2023, la presidenta de la Comisión Europea visitó Brasil, Argentina, Chile y México. El objetivo era relanzar alianzas bilaterales, avanzar en el acuerdo UE-MERCOSUR y obtener apoyo político hacia la posición europea sobre Ucrania, en plena guerra (Filas, 13/06/2023).

En particular, para la III Cumbre UE-CELAC de julio de 2023, la UE propuso un comunicado conjunto que incluía una condena fuerte contra la guerra y el llamamiento a la retirada rusa. Sin embargo, varios países latinoamericanos respondieron con una contrapropuesta eliminando por completo cualquier mención al conflicto o a sanciones, enfocándose en cambio en promover soluciones diplomáticas constructivas y exigiendo reparaciones por el pasado colonial. Esta divergencia evidenció la dificultad para que la agenda europea fuera aceptada, subrayando que muchos países latinoamericanos preferían mantener autonomía y no deseaban ser “arrastrados” a conflictos que perciben como principalmente europeos (Brzozowski & Pugnet, 06/07/2023).

Conceptualizando las posiciones sobre el conflicto en Ucrania

El posicionamiento contradictorio y divergente de los Estados latinoamericanos en el conflicto de Ucrania ha alimentado el debate sobre los conceptos que se utilizan para clasificarlo. Un examen exhaustivo de estas cuestiones teórico-conceptuales excede con creces los objetivos del presente estudio¹. De todas maneras, resulta necesario realizar un breve repaso sobre algunos aspectos esenciales.

Algunos autores como Zelicovich & Actis (2025) han tendido a englobar bajo el paraguas conceptual del *hedging*² un conjunto diverso de estrategias exteriores, entre ellas el no alineamiento activo, el multi-alineamiento y el pragmatismo económico. Sin embargo, tal equiparación resulta problemática tanto en términos analíticos como empíricos.

1. Para un análisis más detallado al respecto, puede consultarse Nolte & Alvarez (2025).

2. El concepto de *hedging* (cobertura) proviene del sector financiero: hacer *hedging* significa reducir o compensar el riesgo en las inversiones. En este trabajo optamos por utilizar el término en inglés ya que consideramos que ninguna de las traducciones al español refleja con precisión su significado en el ámbito de las relaciones internacionales.

El no alineamiento activo, con raíces en el Movimiento de Países No Alineados, implica una dimensión ideacional y normativa que busca afirmar autonomía y evitar subordinación a bloques hegemónicos (Fortín, Heine & Ominami, 2021), lo que excede la lógica instrumental y contingente propia del *hedging*. En contraste también con el no alineamiento activo, el *hedging* describe una estrategia más defensiva de minimización de riesgos, que, en nuestra opinión, capta mejor las políticas exteriores de muchos países del Sur Global, incluida los sudamericanos, en un período de incertidumbre. Los gobiernos de estos países son “conscientes de las realidades del poder: si bien todos buscan proteger su seguridad y autonomía de diferentes maneras, reconocen que existen desigualdades estructurales en la política internacional y, por lo tanto, las grandes potencias no deben ser provocadas innecesariamente” (Tellis, 2024: 16).

El multi-alineamiento (Mishra, 2023; Verma, 2023), por su parte, describe una estrategia de ampliación deliberada de vínculos con múltiples actores para maximizar oportunidades y diversificar dependencias, pero no necesariamente con el componente de gestión simultánea de riesgos que caracteriza al *hedging*. El alineamiento múltiple, en contraste con el no alineamiento activo, puede considerarse como una estrategia para cambiar o consolidar el estatus de un país en el sistema internacional, especialmente útil para potencias emergentes como India o Brasil. En este sentido, es mucho más activo que el no alineamiento activo y “parece más enérgico y participativo” (Jaishankar, 2020: 103). Finalmente, el pragmatismo económico se centra en criterios de rentabilidad y optimización de beneficios comerciales, careciendo en muchos casos del cálculo geopolítico equilibrador que subyace al *hedging*.

En segundo lugar, desde una perspectiva operacional, equiparar estas estrategias bajo el mismo rótulo diluye la precisión conceptual y obstaculiza la identificación de patrones causales. Como señalan algunos autores (Kuik, 2016), el *hedging* implica una combinación deliberada de señales de cooperación y de disuasión hacia grandes potencias, mientras que el no alineamiento activo y el multi-alineamiento pueden manifestarse sin tales elementos contradictorios, y el pragmatismo económico puede desarrollarse sin una dimensión estratégica explícita.

En consecuencia, más que variantes de una misma lógica, estas estrategias deberían ser tratadas como tipos analíticamente diferenciados que, en contextos específicos, pueden converger o solaparse con prácticas de *hedging*, pero que no se reducen a él ni derivan necesariamente de su lógica central. La subsunción bajo la categoría de *hedging* corre el riesgo de vaciar de contenido el concepto, convirtiéndolo en un término genérico incapaz de ofrecer herramientas explicativas robustas.

Estrategias de los países del MERCOSUR

Antes del inicio de la segunda presidencia de Trump, los gobiernos latinoamericanos habían respaldado en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) resoluciones de condena a la agresión rusa y de exigencia de la retirada de sus fuerzas, como se observa en la tabla 1. La proporción de apoyos en la región superaba, además, a la registrada en otras áreas geográficas (Arredondo, 2022: 10).

Los Estados parte del MERCOSUR aprobaron las primeras resoluciones de la AGNU que condenaban la invasión como reflejo de la fuerte condena institucional internacional y del tradicional legalismo. Pero estos mismos gobiernos se negaron a sumarse a las sanciones occidentales y rechazaron las peticiones europeas de apoyo en materia de municiones y armamento. Sin embargo, no existe una posición unívoca o previamente coordinada del MERCOSUR sobre el conflicto en Ucrania. El MERCOSUR no es un actor unívoco y carece de las capacidades económicas o diplomáticas para tener una sola voz en asuntos exteriores (Malamud & Schenoni, 2025).

La ausencia de una voz única en asuntos exteriores no es una mera contingencia, sino un rasgo inherente al bloque; la coordinación externa nunca fue un objetivo central. Más aun, si en las primeras votaciones de la AGNU sobre la invasión la gran mayoría de países votaron a favor, más recientemente, en ocasión del tercer aniversario del inicio del conflicto (febrero de 2025), la votación sobre la resolución A/ES-11/7 “Promoción de una paz general, justa y duradera en Ucrania” registró abstenciones, según la tabla 1.

Con el cambio de rumbo en la política exterior estadounidense bajo la segunda presidencia de Trump, el conflicto en Ucrania pasó de ser un conflicto entre dos grandes potencias apoyadas por sus aliados cercanos a un proceso de negociación de esferas de interés e influencia mutuas entre dos grandes potencias, lo que sacó del juego a muchos actores. El entorno internacional pasó de permisivo a restrictivo. Mientras que antes Estados Unidos y Rusia se preocupaban por ganarse el apoyo de países que no estuvieran directamente implicados o fueran neutrales, ahora este objetivo desempeña un papel subordinado.

En un inicio, Argentina evitó un pronunciamiento contundente sobre la “operación militar especial” rusa en Ucrania debido a las divergencias entre el presidente Alberto Fernández y la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner, quien criticaba la hipocresía de las potencias occidentales. Sin embargo, la necesidad de garantizar el apoyo de Estados Unidos en la negociación con el Fondo Monetario Internacional (FMI), sumada al tradicional compromiso argentino con el principio de integridad territorial vinculado al reclamo sobre Malvinas, llevó a una posterior condena de las acciones de Rusia. No obstante, el gobierno argentino no apoyó la expulsión de Rusia del G-20 (Míguez, Hernández Nilson & López Burian, 2022) y abogó por la inclusión de Argentina en el foro Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) (La Nación, 25/06/2022).

Con la presidencia de Javier Milei (diciembre de 2023), Argentina pasó de una estrategia de *hedging* bajo Fernández a un alineamiento manifiesto con Estados Unidos y Occidente, expresado en su apoyo a Ucrania. Sin embargo, el giro tuvo límites: Milei evitó respaldar sanciones o asistencia militar a Kiev (Binetti, 2024). Finalmente, en línea con el viraje de la política exterior estadounidense bajo la segunda presidencia de Trump, Argentina se abstuvo en las votaciones de la AGNU del 24 de febrero de 2025.

Brasil, por su parte, votó a favor de dos de las principales resoluciones de la AGNU de marzo–abril de 2022 que deploraban la invasión y pedían retiro de las fuerzas rusas. Pero Brasilia se abstuvo dos veces: en la resolución sobre la suspensión de los derechos de membresía de Rusia en el Comité de Derechos Humanos de la ONU (CDH)³, y en la resolución para crear un registro internacional sobre las reclamaciones de reparación por daños, pérdidas o perjuicios derivados de la agresión rusa en Ucrania. El presidente Jair Bolsonaro adoptó una estrategia de *hedging*, caracterizada por una neutralidad cautelosa y un posicionamiento ambiguo⁴.

En votaciones posteriores (como la de febrero de 2025) Brasil figura entre las abstenciones, mostrando una postura más cauta. Ha mostrado un comportamiento de votación ambiguo en la ONU y no ha apoyado las resoluciones de la Organización de Estados Americanos (OEA) que condenan a Rusia.

Paraguay, por su parte, en marzo–abril de 2022 apoyó las resoluciones iniciales de la AGNU contra la agresión. Sin embargo, en votaciones como la de la resolución A/ES-11/7, Paraguay figura entre los países que se abstuvieron. Es decir: apoyo temprano seguido por posturas más cautelosas en algunas votaciones posteriores.

Finalmente, Uruguay mantuvo desde 2022 una posición consistente a favor de las resoluciones de la AGNU que reclamaban respeto por la soberanía e integridad territorial de Ucrania. En la votación de 24 de febrero de 2025 Uruguay figura entre los países que votaron a favor de la resolución sobre un *paz comprensiva, justa y duradera*. Esto muestra continuidad en la postura uruguaya a lo largo del período.

3. Mientras Brasil se abstuvo, Argentina, que presidía el órgano en ese momento, respaldó la expulsión, citando la larga tradición del país en la defensa de los derechos humanos.

4. El presidente Bolsonaro declaró que su país se mantendría neutral. Un factor que puede haber influido es la dependencia de los fertilizantes rusos. El comercio bilateral entre Brasil y Rusia no solo se mantuvo resistente, sino que se fortaleció (Lopes & Vazquez, 2024). En comparación con 2021, el comercio total entre ambos países aumentó un 34% en 2022. Los fertilizantes constituyeron una parte significativa, representando el 71% de las importaciones totales de Brasil desde Rusia en 2022 (Ministerio de Desarrollo, Comercio Exterior y Servicios de Brasil, 2024).

Tabla 1. Votación de países latinoamericanos sobre resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas relacionadas con la agresión de Rusia contra Ucrania, marzo de 2022-febrero de 2025

País/ Resolución	ES- 11/1⁽¹⁾	ES- 11/2⁽²⁾	ES- 11/3⁽³⁾	ES- 11/4⁽⁴⁾	ES- 11/5⁽⁵⁾	ES- 11/6⁽⁶⁾	ES- 11/7⁽⁷⁾	ES- 11/8⁽⁸⁾
Argentina	sí	sí	sí	sí	sí	sí	a	a
Bolivia	a	a	no	a	a	a	x	x
Brasil	sí	sí	a	sí	a	sí	a	a
Colombia	sí	sí	sí	sí	sí	sí	a	a
El Salvador	a	a	a	x	a	a	a	a
Honduras	sí	sí	sí	a	a	sí	a	x
México	sí	sí	a	sí	sí	sí	sí	sí
Nicaragua	a	a	no	no	no	no	no	no
Paraguay	sí	sí	sí	sí	sí	sí	a	a
Uruguay	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí	sí

Notas: Sí: voto a favor de la resolución; no: voto en contra de la resolución; a: abstención; x: voto no emitido.

(1) 2 de marzo de 2022: Agresión contra Ucrania. (2) 24 de marzo de 2022: Consecuencias humanitarias de la agresión contra Ucrania. (3) 7 de abril de 2022: Suspensión de los derechos de la Federación de Rusia a formar parte del Consejo de Derechos Humanos (CDH). (4) 12 de octubre de 2022: Integridad territorial de Ucrania: defensa de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. (5) 14 de noviembre de 2022: Promoción de vías de recurso y reparaciones por la agresión contra Ucrania. (6) 23 de febrero de 2023: Principios de la Carta de las Naciones Unidas en los que se basa una paz general, justa y duradera en Ucrania. (7) 24 de febrero de 2025: Promoción de una paz general, justa y duradera en Ucrania. (8) 24 de febrero de 2025: El camino hacia la paz.

Fuente: Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, EPRS (2023, pp. 10-11); tabla actualizada por Nolte & Alvarez (2025) para el año 2025.

La condena formal de la invasión rusa en el marco de la ONU se acompañó con una renuencia a asumir costos políticos, económicos o estratégicos mediante sanciones u otros mecanismos de presión directa. Esta actitud responde tanto a consideraciones pragmáticas –como la necesidad de preservar vínculos económicos con Rusia o evitar tensiones con socios extra-regionales como China– como a una lectura del conflicto como ajeno a sus intereses vitales.

La OEA ha sido también foro de debate del conflicto en Ucrania y su accionar –y la forma en que votaron algunos países latinoamericanos– se resume en la tabla 2. En su Consejo Permanente se votaron dos resoluciones. La primera de ellas, que representó la instancia inaugural en la que los países de la región se vieron obligados a definir una postura, exige respetar la

soberanía, la independencia política y la integridad territorial de Ucrania, además de pedir a la Federación Rusa “retirar inmediatamente todas sus fuerzas y equipos militares de dentro de las fronteras internacionalmente reconocidas de Ucrania”. Esta resolución fue apoyada por veintiocho países, cinco se abstuvieron –entre los que se encontraba Brasil⁵– y uno estuvo ausente (OEA, 2022a).

La segunda resolución suspendió el estatus de la Federación Rusa como observador permanente ante la OEA hasta que su gobierno cese las hostilidades, retire todas sus fuerzas y equipos militares de Ucrania dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas y regrese a un camino de diálogo y diplomacia. Esta vez, la resolución recibió el apoyo de veinticinco países, ocho se abstuvieron –entre ellos, Argentina y Brasil– y uno no participó en la reunión (OEA, 2022b).

Durante el quincuagésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, en octubre de 2022, veinticuatro países apoyaron una declaración conjunta sobre el “continuo apoyo para el fin de la agresión rusa en Ucrania” pero Argentina y Brasil no formaron parte de este grupo. Los Estados firmantes condenaron “la invasión ilegal, injustificada y no provocada de Ucrania”, expresaron su preocupación por las “flagrantes y sistemáticas violaciones de los derechos humanos en Ucrania”, rechazaron los referendos falsos en las zonas de Ucrania controladas por Rusia y exigieron al gobierno ruso “cesar sus hostilidades, retirar todas sus fuerzas y equipos militares de Ucrania, dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas” (OEA, 2022c: 1-2). Una declaración similar –con el mismo título, pero con un texto algo diferente– fue presentada en el quincuagésimo tercer período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA el 23 de junio de 2023, y fue apoyada por veintidós países (OEA, 2023).

En estas dos últimas instancias, Argentina y Brasil optaron por votar en contra, mientras que Paraguay y Uruguay se posicionaron a favor, evidenciando no solo divergencias internas dentro del MERCOSUR, sino también distintas percepciones estratégicas frente a los temas en discusión. La postura de Argentina y Brasil puede interpretarse como un intento de resguardar márgenes de maniobra soberana y proteger intereses nacionales frente a condicionamientos externos, mientras que el apoyo de Paraguay y Uruguay refleja una orientación más apegada a la defensa de la soberanía y la integridad territorial, pilares del derecho internacional.

5. Además de Bolivia, El Salvador, Honduras, y San Vicente y Granadinas.

Tabla 2: Resoluciones y declaraciones conjuntas (respaldadas por varios países) en el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA

	CP/RES. 1192/22 25 marzo 2022	CP/RES. 1195/22 21 abril 2022	AG/INF.763/22 6 octubre 2022	AG/INF.781/23 23 junio 2023
Argentina	Sí	a	no	no
Bolivia	A	a	no	no
Brasil	A	a	no	no
Colombia	Sí	sí	sí	no
El Salvador	A	a	no	no
Honduras	A	a	no	no
México	Sí	a	no	no
Nicaragua	X	x	no	no
Paraguay	Sí	sí	sí	sí
Uruguay	Sí	sí	sí	sí

Notas: Sí: voto a favor de la resolución; no: voto en contra de la resolución; a: abstención; x: voto no emitido.

Fuente: elaborado por la autora sobre la base de OEA, 2022a; OEA, 2022b; OEA, 2022c; OEA, 2023.

En el caso de Brasil, el presidente Lula da Silva, en su tercer mandato, ha enfatizado de manera constante la crisis del multilateralismo y la necesidad de reformar sus instituciones, en particular, el Consejo de Seguridad, por su incapacidad para detener la guerra en Ucrania (UN News, 20/09/2023). Asimismo, ha promovido de forma reiterada la búsqueda de soluciones negociadas, frecuentemente acompañadas de la propuesta de participación activa de Brasil⁶.

Según Lopes y Gabriel (2024), el posicionamiento y las iniciativas de Lula da Silva en el conflicto de Ucrania se atribuyen al esfuerzo por ascender en la escalera del estatus global y convertirse en un creador de reglas en la arena global. Esta estrategia incluye la creación o el fortalecimiento de instituciones y foros alternativos, y el ofrecimiento de su rol como mediador en el conflicto, como parte de una orientación hacia el multi-alineamiento.

En general, cabe preguntarse si el posicionamiento de los gobiernos del MERCOSUR frente al conflicto de Ucrania puede interpretarse como una estrategia de no alineamiento activo o si otros conceptos captan mejor su comportamiento. Teniendo en cuenta el comportamiento divergente en la ONU y la OEA, la expansión simultánea del comercio con Rusia en el caso

6. En mayo de 2024, Brasil y China presentaron una propuesta conjunta para una conferencia internacional de paz “que sea reconocida tanto por Rusia como por Ucrania, con la participación en pie de igualdad de todas las partes relevantes, así como un debate justo de todos los planes de paz” (Presidência da República. Brasil, 2024).

de Brasil, así como la afirmación de no querer tomar partido, este comportamiento ciertamente corresponde a una política de *hedging* de acuerdo con los criterios mencionados, aunque Brasil, desde el regreso de Lula da Silva, intenta una política de multi-alineamiento. Sin embargo, el cambio de posición de Estados Unidos desde el regreso de Trump cambia las opciones estratégicas de los Estados del MERCOSUR en el conflicto, más negativamente para una potencia regional como Brasil que para los Estados menos poderosos, que ya antes seguían una estrategia de *hedging* y que, en el caso de Argentina, se convirtió en una política de alineamiento respecto de Estados Unidos.

Las negociaciones del Acuerdo UE-MERCOSUR y los condicionamientos medioambientales de la UE

Marco analítico

El hecho de que la UE, desde la comunicación “Una Europa Global” (Comisión Europea, 2006), haya incluido en sus acuerdos comerciales y acciones internacionales compromisos adicionales con el desarrollo sostenible en sus relaciones con otras regiones del mundo –en particular con el Sur Global– apunta al desarrollo del fenómeno del interregionalismo “verde”: una dinámica que coloca los principios del desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente en el centro del alcance normativo de las relaciones interregionales, en apoyo de un camino hacia una transición medioambiental a nivel global. El desarrollo sostenible se ha convertido en una prioridad mayor en las declaraciones, programas de cooperación y acuerdos entre la UE y América Latina en las últimas décadas (Luciano & Ayuso, 2023).

En este sentido, la noción de regionalismo “verde” ha recibido una atención académica cada vez mayor y se ha caracterizado como “un proceso normativo para que los marcos económicos regionales integren y operacionalicen la sostenibilidad ambiental” (Hsieh, 2024: 173). El regionalismo “verde” –y la noción derivada de interregionalismo “verde”– se vinculan con los enfoques de la Teoría Política Verde (Barry, 2014) al resaltar cómo la cooperación regional e interregional puede orientarse a la sostenibilidad ambiental, la justicia ecológica y la transformación de los modelos de desarrollo, integrando la dimensión ambiental en las agendas de gobernanza regional e internacional.

En este contexto, la UE busca reposicionarse como líder en sostenibilidad y en la proyección de normas, promoviendo estándares ambientales y climáticos que refuerzan su perfil internacional pero que, al mismo tiempo, generan tensiones con las prioridades productivas y de desarrollo de la región. Por su parte, Sudamérica procura preservar su autonomía a través de combinaciones pragmáticas que incluyen cierta cooperación con la UE en materia ambiental y climática, pero al mismo tiempo evita compromi-

tos más profundos que pudieran incidir en su competitividad o reducir sus márgenes de acción. Esta actitud, si bien comprensible en función de las asimetrías estructurales, tiende a privilegiar respuestas coyunturales por sobre una estrategia común de largo plazo, lo que limita la capacidad de la región para posicionarse de manera más sólida y proactiva en la agenda birregional.

Breve historia y estado actual de las negociaciones

El inicio de las relaciones UE-MERCOSUR y en particular, de las negociaciones de su Acuerdo de Asociación, fue moldeado por dinámicas globales dentro de un orden liberal multilateral basado en reglas, aprovechando el bagaje de lazos históricos y valores compartidos. Sin embargo, este escenario se ha transformado sustancialmente en los últimos años debido a la demanda de un mayor equilibrio por parte de los actores sudamericanos y al aumento de las tensiones geopolíticas.

Las negociaciones con el MERCOSUR comenzaron en 1999 y se estancaron en octubre de 2004 debido a las diferencias, principalmente, con respecto al comercio en la agricultura, los servicios y la apertura de los mercados de contratación pública. Las conversaciones sólo se reanudaron en 2010 en la Cumbre UE-ALC de Madrid, y fueron concluidas con la firma de un acuerdo en principio tras veinte años, el 28 de junio de 2019 (Alvarez & Zelicovich, 2020). Pero el proceso de ratificación se estancó apenas anunciado el cierre de las negociaciones.

El capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible (TSD por sus siglas en inglés) y el tema de la protección climática, inicialmente marginales en las negociaciones, se convirtieron en algunos de los principales puntos de tensión entre los bloques, primero debido a la desconfianza europea hacia los socios sudamericanos en temas climáticos y luego debido a la resistencia sudamericana a aceptar nuevas demandas europeas.

Desde el lado de la UE, los incendios en la región amazónica y la dilución de los estándares ambientales durante la presidencia de Bolsonaro se utilizaron como justificación para cláusulas ambientales y climáticas adicionales en el acuerdo. Algunos gobiernos europeos, particularmente el francés, instrumentalizaron las políticas de Bolsonaro y la protección del medio ambiente y el clima para disfrazar su propio proteccionismo agrícola.

La Comisión Europea adoptó instrumentos unilaterales, como el Reglamento sobre Productos Libres de Deforestación (EUDR por sus siglas en inglés) o el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM por sus siglas en inglés), que el MERCOSUR percibió como un debilitamiento de los beneficios del acuerdo de 2019 (Rudloff et al, 2025). Para atender a la oposición interna –planteada por gobiernos y actores no estatales europeos en relación con los estándares y regulaciones ambientales comparativamente

más flexibles en América del Sur-, en marzo de 2023, la Comisión Europea diseñó un instrumento jurídico adicional en temas ambientales.

No obstante, la agenda ambiental propuesta suscitó un fuerte rechazo por parte del MERCOSUR, enfatizado por el ejecutivo brasileño. El propio presidente Lula da Silva se manifestó al respecto tras una reunión con Von der Leyen, señalando que “entre socios estratégicos debe existir la premisa de confianza mutua y no de desconfianza y sanciones” (BAE Negocios, 12/06/2023). Y sostuvo que la insistencia en imponer requisitos ambientales adicionales constituía una táctica injusta que encubría intenciones proteccionistas (Buenos Aires Times, 04/07/2023)⁷.

Su postura reflejaba las preocupaciones de otros socios del MERCOSUR, que consideraban tales exigencias desproporcionadas y potencialmente perjudiciales para sus prioridades económicas y de desarrollo. La contraparte del MERCOSUR en conjunto respondió a esta propuesta rechazando cualquier mención a sanciones y también criticó las medidas unilaterales de sostenibilidad de la UE, exigiendo apoyo para el cumplimiento y compensación por posibles pérdidas comerciales (Rudloff et al, 2025).

Pero el retorno del proteccionismo bajo una nueva administración Trump, la creciente rivalidad geoeconómica entre Estados Unidos y China y las dinámicas que impulsan el giro hacia la geoeconomía en un escenario de posglobalización reconfiguraron los viejos obstáculos asentados en asimetrías históricas, contribuyendo a que la UE y el MERCOSUR alcanzaran finalmente un nuevo acuerdo.

El 6 de diciembre de 2024, la UE y el MERCOSUR anunciaron el cierre formal de las negociaciones, luego de haber sido incapaces de ratificar el acuerdo de 2019. El texto final ahora incluye innovaciones significativas, como salvaguardas ambientales más estrictas, plazos más largos para la liberalización comercial en el sector automotriz, y más flexibilidad en la contratación pública y la política industrial, incluyendo las cadenas de suministro de materias primas (Rudloff et al, 2025).

En particular en la dimensión medioambiental, la UE incluyó la obligación de permanecer como parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y del Acuerdo de París. Eso garantiza que las partes del Acuerdo de 2024 no puedan desvincularse de los compromisos globales frente al cambio climático. Se trata de un *elemento esencial*, cuyo incumplimiento podría derivar en la suspensión o incluso la terminación integral del acuerdo (Hagemejer et al., 2025). De todas maneras, tal como está redactada, la cláusula esencial se aplica únicamente en los casos en que una de las partes se retire del Acuerdo de París (Dupré & Kpenou, 2024). Más aún, los negociadores europeos no consiguieron alcan-

7. Asimismo, Brasil planteó la necesidad de revisar los contenidos acordados por Bolsonaro en el capítulo sobre compras gubernamentales, argumentando la importancia de proteger de manera más efectiva las preferencias otorgadas a los productores nacionales como instrumento de política industrial.

zar un acuerdo sobre un capítulo TSD con carácter sancionatorio (Rudloff et al., 2025).

En relación con la deforestación, el acuerdo incluye un compromiso vago y no vinculante de detener la deforestación después de 2030 (Rudloff et al., 2025). Además, prevé apoyar a los países del MERCOSUR en el cumplimiento de las medidas unilaterales adoptadas por la UE en este ámbito, en particular el EUDR, dado que los países del MERCOSUR constituyen proveedores clave de numerosos productos contemplados en dicha normativa (Hagemejer et al., 2025).

Todavía más, el anexo del capítulo de TSD incluye disposiciones que podrían limitar la aplicación de la normativa europea sobre deforestación. Establece que la UE utilizará la información proporcionada por las autoridades del MERCOSUR para verificar el cumplimiento, incluida la trazabilidad, y que la existencia del acuerdo se considerará al evaluar el riesgo de deforestación de estos países (Dupré & Kpenou, 2024). En definitiva, la incorporación de nuevas garantías y ajustes al texto del acuerdo respondió a gran parte de las demandas del MERCOSUR.

Como resultado, el acuerdo pudo ser presentado oficialmente al Consejo de la UE el 3 de septiembre de 2025, un hecho que marca un paso decisivo hacia su eventual ratificación y que diferencia claramente este proceso del de 2019, cuando las resistencias impidieron incluso su presentación formal ante dicha institución. El cierre de las negociaciones pone de relieve la importancia estratégica de América Latina para la seguridad económica de la UE, así como el intento de Bruselas por diferenciarse de China a través de la promoción de estándares laborales, sociales y ambientales más exigentes. A ello se sumó “el factor Trump, y los riesgos de fragmentación y guerras comerciales que anunciaba su llegada a la Casa Blanca” (Palacio & Sanahuja, 2025: 31-32). Este hito no solo refleja la voluntad política de ambas partes de superar décadas de impasse, sino, especialmente, la convergencia de factores externos e internos que alteraron el equilibrio de costos y beneficios percibidos en la relación birregional.

Impacto de los condicionamientos medioambientales en la relación interregional

La UE presentó condicionamientos como el capítulo de TSD, requisitos ambientales y laborales, el CBAM, entre otros, como mecanismos para proteger intereses globales –por ejemplo, evitar la *fuga de carbono*, garantizar estándares laborales y prevenir la deforestación– y para alinear socios con compromisos multilaterales como el Acuerdo de París. Desde la Comisión Europea se argumenta que estas medidas promueven desarrollo sostenible mutuo, no exclusión.

La estrategia europea oscila entre el discurso de la *transición justa* y la consolidación de mecanismos de inserción subordinada, lo que invita a un

examen más detenido de hasta qué punto estas iniciativas representan un nuevo patrón de cooperación birregional o la reedición de viejas lógicas de inserción periférica.

Mientras la UE inicialmente no optó por la inclusión de disposiciones ambientales robustas en el acuerdo, presiones políticas y movilizaciones sociales internas y el conflicto en Ucrania la llevaron a adoptar una postura más rígida. No obstante, los resultados obtenidos por la UE se encuentran lejos de sus objetivos iniciales. Un análisis preliminar de los textos recientemente incorporados en el acuerdo de 2024 evidencia que las cláusulas añadidas a instancias de la UE resultan insuficientes para prevenir de manera efectiva los impactos sanitarios y ambientales anticipados derivados de la implementación del acuerdo comercial.

De todas maneras, es por fuera del marco del acuerdo con el MERCOSUR donde la UE muestra de forma patente sus necesidades estratégicas y el rol que ocupan los países sudamericanos. La UE ha firmado memorandos de entendimiento en energía renovable, hidrógeno y transición energética con Argentina y Uruguay (Comisión Europea, 2023a; 2023b). Asimismo, ha anunciado proyectos enmarcados en la iniciativa Global Gateway –que abarcan desde la ampliación de redes eléctricas y el desarrollo de cadenas de valor estratégicas en Argentina, hasta programas de ciudades sostenibles en Brasil y la promoción del hidrógeno verde en Paraguay y Uruguay (Domínguez & Sanahuja, 2023).

Estos compromisos ponen de manifiesto una doble dimensión crítica: por un lado, la oportunidad para los países sudamericanos de acceder a financiamiento y transferencia tecnológica en sectores estratégicos; por otro, la posibilidad de que se reproduzcan esquemas asimétricos donde la agenda de sostenibilidad europea condicione las prioridades nacionales y refuerce la dependencia de la región como proveedora de recursos naturales y materias primas críticas.

Mientras la renegociación del acuerdo con la UE hasta su versión de 2024 permitió a los países del MERCOSUR obtener ciertos logros concretos – como la introducción de mecanismos de transición ambiental más flexibles y cláusulas que resguardan márgenes de acción en materia de compras gubernamentales y políticas industriales –, los memorandos de entendimiento firmados durante 2023 exponen riesgos que relativizan dichos avances. Estos compromisos bilaterales, si bien abren oportunidades de financiamiento y cooperación tecnológica, también pueden funcionar como vías paralelas de condicionalidad que, al no formar parte del acuerdo birregional formal, escapan a los equilibrios arduamente negociados en el texto de 2024.

Conclusiones y perspectivas

Este capítulo examinó dos dimensiones fundamentales de la actual relación entre la UE y Sudamérica, y en particular con el MERCOSUR, poniendo de

relieve el trasfondo geopolítico marcado por el conflicto en Ucrania y otras tensiones globales, que ha reforzado las preocupaciones europeas en torno a la seguridad energética y la diversificación de suministros estratégicos, situando a Sudamérica en un lugar central dentro de los cálculos de Bruselas y condicionando, a su vez, los márgenes de maniobra de los países del MERCOSUR en la renegociación del acuerdo birregional.

Frente al conflicto en Ucrania, una estrategia de *hedging* no consistía en maniobrar entre condenar a Rusia o apoyar a Rusia –esta no era una opción para la mayoría de los gobiernos–, sino en desviar la presión para alinearse con una alianza antirrusa que apoyaba a Ucrania con armas y municiones. Desde una perspectiva latinoamericana esto habría implicado también el reconocimiento del liderazgo de Estados Unidos y un alineamiento con este país. En este sentido, el *hedging* también estaba vinculada con la búsqueda de una mayor autonomía en relación con Estados Unidos –y Europa– en la política internacional.

Las potencias regionales como Brasil tienen opciones estratégicas diferentes porque son cortejadas por las grandes potencias y su posicionamiento tiene una mayor influencia en la política internacional. Pero tampoco pueden ignorar totalmente los costos potenciales de sus políticas exteriores. Como regla general, preferirán el alineamiento múltiple a un alineamiento unilateral, que es proactivo y puede tener como objetivo la inclusión –por ejemplo, como mediador– en una solución al conflicto.

Si bien la UE anticipaba una solidaridad transatlántica sólida, esta expectativa no se concretó. La falta de empatía ha sido una sorpresa para la UE que, desde el inicio de la invasión rusa en Ucrania, impulsó una estrategia diplomática intensa para sumar aliados que apoyaran su postura sobre sanciones y condenas. Los países sudamericanos buscaron mantener una diplomacia autónoma, priorizando soluciones pacíficas y evitando alinearse sin matices.

Por su parte, a la hora de concluir con la contraparte europea el dilatado proceso de negociaciones del Acuerdo UE-MERCOSUR, los países del bloque sudamericano lograron defender espacios de soberanía regulatoria en la arquitectura jurídica del acuerdo, pero los entendimientos energéticos bilaterales podrían reintroducir, por la vía de proyectos específicos y la centralidad de la agenda europea de sostenibilidad, formas de subordinación que minen los márgenes de maniobra alcanzados en la renegociación.

Hoy, el peso de la geopolítica se intensifica con la política arancelaria de la administración Trump, mientras que las objeciones ambientales se han canalizado mediante la incorporación del Acuerdo de París. En este contexto, las condiciones para ratificar el acuerdo son más favorables que en el pasado, aunque persisten obstáculos proteccionistas (Malamud & Schenoni, 2025).

El carácter fluido y desafiante del escenario internacional, sumado a la complejidad de los contextos domésticos a ambos lados del Atlántico, introduce un alto grado de incertidumbre que tensiona la relación entre beneficio

mutuo y riesgo estratégico. Esta combinación de factores dificultará la consolidación de una agenda birregional estable y forzará a ambos socios a gestionar cuidadosamente la búsqueda de oportunidades de cooperación, al mismo tiempo que deberán preservar sus márgenes de autonomía frente a un entorno internacional caracterizado por la incertidumbre y los desafíos.

Referencias bibliográficas

Alvarez, María Victoria (2023). Interregionalismo y Diplomacia: Sudamérica y la Unión Europea en un mundo en transformación. En: Ceppi, Natalia & Pereyra Doval, Gisela (eds.) *Sudamérica. Una región de claroscuros. Política exterior, diplomacia y problemáticas actuales*. Rosario: UNR Editora, pp. 101-119.

Alvarez, María Victoria & Zelicovich, Julieta (2020). El acuerdo Mercosur-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador. *Revista Relaciones Internacionales*. N° 44, pp. 107-125.

Arredondo, Ricardo (2022). América Latina ante el conflicto en Ucrania: Una respuesta desde un orden internacional basado en normas. *Análisis Carolina*, 9, pp.1-30.

BAE Negocios (12/06/2023). Lula rechazó nuevas exigencias de la UE para firmar acuerdo con Mercosur. Disponible en: <https://www.baenegocios.com/mundo/Lula-rechazo-nuevas-exigencias-de-la-UE-para-firmar-acuerdo-con-Mercosur-20230612-0043.html>

Barry, John (2014). Green Political Theory. En: Geoghegan, Vincent & Wilford, Richard (Eds.), *Political Ideologies: An Introduction*. London: Routledge, pp. 153-178.

Binetti, Bruno (2024). Argentina and the Ukraine War: Between pragmatism and values. *Global Policy*. N° 00, pp. 1-6.

Brzozowski, Alexandra & Pugnet, Aurélie (06/07/2023). LEAK: Latin American countries push back on Ukraine, EU agenda ahead of joint summit, *Euractiv*. Disponible en: <https://www.euractiv.com/news/leak-latin-american-countries-push-back-on-ukraine-eu-agenda-ahead-of-joint-summit/>

Buenos Aires Times (04/07/2023). Argentina, Brazil take aim at EU's environmental trade deal terms. Disponible en: <https://www.batimes.com.ar/news/latin-america/argentina-brazil-take-aim-at-eus-environmental-trade-deal-terms.phtml>

Comisión Europea (2006) Una Europa global: Competir en el mundo. Una contribución a la Estrategia de Crecimiento y Empleo de la UE (COM (2006) 567 final). Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (2023a). Cumbre UE-CELAC: UE y Argentina intensifican la cooperación en transición a energías limpias y seguridad energética, Comunicado de prensa, Bruselas, 17 de julio.

Comisión Europea (2023b). Cumbre UE-CELAC: la UE y Uruguay impulsan la cooperación en materia de energías renovables, eficiencia energética e hidrógeno renovable, Comunicado de prensa, Bruselas, 18 de julio.

Domínguez, Roberto & Sanahuja, José A. (2023). Una asociación renovada Balance y perspectivas de la Cumbre UE-CELAC y las relaciones euro-latinoamericanas, Documento de Trabajo 90 (2ª época). Madrid: Fundación Carolina.

Dupré, Mathilde & Kpenou, Stéphanie (2024). Key Insights into the Final EU-Mercosur Agreement. Institut Veblen. Disponible en: <https://www.veblen-institute.org/Key-Insights-into-the-Final-EU-Mercosur-Agreement.html>

Filas, Cecilia (13/06/2023). Ursula von der Leyen: “Europa quiere lanzar una nueva asociación con Argentina”, *El Cronista*. Disponible en: <https://www.cronista.com/economia-politica/ursula-von-der-leyen-europa-quiere-lanzar-una-nueva-asociacion-con-argentina/>

Fortín, Carlos, Heine, Jorge & Ominami, Carlos (Eds.) (2021). *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago de Chile: Catalonia.

Hagemejer, Jan et al. (2025). An update on the economic, sustainability and regulatory effects of the trade part of the EU-Mercosur Partnership Agreement. Parlamento Europeo. PE 754.476. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/754476/EXPO_STU\(2025\)754476_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/754476/EXPO_STU(2025)754476_EN.pdf)

Hänggi, Heiner (2000). Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives. Trabajo presentado en la Conferencia ‘Dollars, Democracy and Trade: External Influence of Economic Integration in the Americas’, Los Angeles, 18 de mayo.

Hsieh, Pasha (2024). Shaping green regionalism: New trade law approaches to environmental sustainability. *RECIEL*. N° 33, pp.172-182.

Jaishankar, Subrahmanyam (30/04/2023). *Remarks by external affairs minister, Dr. S at Mirex, Dominican Republic*. Ministry of External Affairs. Disponible en: <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/36520>

Kuik, Cheng-Chwee (2016). How do weaker states hedge? Unpacking Asean states’ alignment behavior towards China. *Journal of Contemporary China*. Volumen 25. N° 100, pp. 500-514.

La Nación (25/06/2022). Alberto Fernández volvió a cruzarse con Putin en la cumbre virtual de los BRICS y pidió que “cesen las hostilidades” en Ucrania. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/alberto-fernandez->

volvio-a-cruzarse-con-putin-en-la-cumbre-virtual-de-los-brics-y-pidio-que-cesen-nid24062022/

Lopes, Dawisson & Gabriel, João (15/05/2024). Way more than hedging: Lula's Brazil is gambling high. *Observer Research Foundation*. Disponible en: <https://www.orfonline.org/expert-speak/way-more-than-hedging-lulas-brazil-is-gambling-high>

Lopes, Dawisson. & Vázquez, Karin (2024). Brazil's position in the Russia-Ukraine war: Balancing principled pragmatism while countering weaponized interdependence. *Contemporary Security Policy*. Volumen 45. N° 4, pp.599-611.

Luciano, Bruno & Ayuso, Anna (2023). EU-LAC inter-regionalism as a driver to achieve the environmental Sustainable Development Goals. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Volumen 66. N° 2, e020.

Malamud, Andrés (2022). Assessing the political dialogue and cooperation pillar of the EU-MERCOSUR Association Agreement: Towards a bi-regional strategic partnership? PE 653.652. Parlamento Europeo. Bruselas.

Malamud, Andrés & Schenoni, Luis (2025). Geopolitical aspects of the EU-Mercosur agreement. PE 754.478. Parlamento Europeo. Bruselas.

Mattheis, Frank & Alvarez, María Victoria (2023). Más allá de las Cumbres: ¿Hacia un nuevo paradigma interregional entre Europa y América Latina? *Pensamiento Propio*. Volumen 28. N° 57, pp. 274-279.

Míguez, María Cecilia, et al. (2022). La guerra en Ucrania y los partidos políticos. Posiciones en la Argentina y en Uruguay, *Revista Estado y Políticas Públicas*. N° 19, pp. 91-112.

Ministerio de Desarrollo, Comercio Exterior y Servicios de Brasil (s/f). *ComexVis*. Disponible en: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>

Mishra, Rahul (2023). From non-alignment to multi-alignment: Assessing India's foreign policy shift. *The Round Table. The Commonwealth Journal of International Affairs*. Volumen 112. N° 1, pp. 43-56.

Nolte, Detlef & Alvarez, María Victoria (2025). América Latina en el conflicto de Ucrania: Estrategias de Política Exterior en Tiempos de incertidumbre, en: Muñoz Cabrejo, Fanni (comp.), *Publicación conmemorativa por los 60 años de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú*.

OEA (2022a). Registro de votación CP/RES. 1192 (2371/22): La crisis en Ucrania (adoptado por el Consejo Permanente en su reunión virtual especial del 25 de marzo de 2022). Disponible en: <https://documentsearch.oas.org/legacydocument/es/cp45811t02.docx>

OEA (2022b). Registro de votación CP/RES. 1195 (2374/22): Suspensión del estatus de la Federación Rusa como observador permanente de

la Organización de los Estados Americanos (Adoptado por el Consejo Permanente en su reunión especial del 21 de abril de 2022). Disponible en: <https://documentsearch.oas.org/legacydocument/es/cp45838t02.docx>

OEA (2022c). Declaración Continuo apoyo para el fin de la agresión rusa en Ucrania. AG/INF.763/22. OEA. Disponible en: <https://documentsearch.oas.org/legacydocument/es/ag08631s03.docx>

OEA (2023). Declaración Continuo apoyo para el fin de la agresión rusa en Ucrania. AG/INF.781/23. OEA. Disponible en: <https://documentsearch.oas.org/legacydocument/es/ag08879s03.docx>

Palacio, Vicente & Sanahuja, José A. (2025). América Latina, la Unión Europea y el “factor Trump”. En: Verdes-Montenegro, Francisco (coord.) Informe Iberoamérica 2025. *La IV Cumbre UE-CELAC en Colombia: Retos y promesas*, Madrid: Fundación Alternativas, pp. 24-40.

Presidência da República. Brasil. (23/05/2024). Brasil e China apresentam proposta conjunta para negociações de paz com participação de Rússia. Disponible en: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/05/brasil-e-china-apresentam-proposta-conjunta-para-negociacoes-de-paz-com-participacao-de-russia-e-ucrania>

Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, EPRS (2023). Strengthening ties: A new agenda for the EU’s relations with Latin America and the Caribbean. EPRS. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749791/EPRS_BRI\(2023\)749791_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749791/EPRS_BRI(2023)749791_EN.pdf)

Tellis, Ashley (2024). *Inevitable fractures: The Ukraine war and the global system*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

United Nations News. (19/09/2023). ‘Armed conflicts are an offense to human rationality,’ Brazil’s Lula da Silva tells UN Assembly. Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2023/09/1140992>

Verma, Raj (2023). Multi-alignment and India’s response to the Russia-Ukraine war. *International Politics*. Volumen 61. N° 5, pp. 954-974.

Zelicovich, Julieta & Actis, Esteban (2025). El Sur Global ante la fragmentación geoeconómica: respuestas de Brasil, India, Indonesia y Sudáfrica. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. N° 139, pp. 195-218.



¿Dónde está Japón? Cambios y continuidades de una diplomacia discreta en Sudamérica

Rodrigo Lozano*



* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Profesor de Economía Internacional y Teoría de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Sus líneas de investigación se centran en temas económico-financieros vinculados especialmente a la Unión Europea y Asia Oriental, con foco en el análisis de competitividad sectorial en mercados globales. Complementa su labor académica con experiencia en el sector privado en el desarrollo y gestión de plataformas digitales.
Correo electrónico: rodrigoglozano@gmail.com

Introducción

Los actores extrarregionales más activos en América Latina parecen poseer como característica común un peso considerable en la economía mundial. Los Estados Unidos de América, la Unión Europea, la República Popular China y la Federación Rusa, por ejemplo, tienen objetivos de política exterior en la región. La naturaleza de sus economías les permite contar con recursos a partir de los cuales perseguir dichos objetivos. Según estadísticas del Banco Mundial, en 2024 Japón se posicionó como la cuarta economía más grande del mundo (BM, 2024c), al tiempo que fue el séptimo mayor exportador e importador de bienes y servicios del mundo (BM, 2024b; BM, 2024d). Dada la magnitud de la economía nipona, sería entonces esperable que Japón tuviera las herramientas suficientes para tener un rol más activo en América Latina y Sudamérica, de un modo similar al que lo hacen otros actores internacionales. No obstante, su proyección diplomática en la región suele percibirse muy por detrás de la de otras potencias.

Resulta ilustrativo de esta percepción que en el año 2018 la editorial Routledge publicó un libro titulado “*Routledge Handbook of Japanese Foreign Policy*”. Sin ánimos de desmerecer su valioso contenido, el mismo no contiene ningún apartado referido a América Latina. De hecho, el término apenas aparece en todo el libro, mientras que la palabra “Sudamérica” no es mencionada ni una sola vez (McCarthy, 2018). En las escasas oportunidades en que el tema es abordado en la literatura de las Relaciones Internacionales el énfasis suele ponerse en el rol del comercio internacional como variable independiente de la diplomacia nipona (Yamaoka, 2015). Esta última suele ser conceptualizada como una diplomacia con una lógica de “*flag follows trade*” (Telias, 2020), complementaria a los esfuerzos del sector privado por hacer negocios con una región vista meramente proveedora de *commodities*.

Se trata, a fin de cuentas, de una visión de Japón que tiene cierto anclaje en la familia liberal de teorías de las Relaciones Internacionales, particularmente en los aportes de Richard Rosecrance. El autor estadounidense conceptualizaba al país asiático como un *trading state* con dificultades para transicionar hacia un *virtual state* (Rosecrance, 1999). La política exterior de Japón tampoco ha hecho méritos para facilitar una opinión contraria. Por años estuvo regida por la Doctrina Yoshida que fijó la prioridad en alcanzar a Occidente en términos económicos relegando los instrumentos de *hard power* a la alianza con Estados Unidos (López Vidal, 2024). Sin negar que la adquisición de *commodities* podría ser el principal atractivo comercial de la región, consideramos que se trataría de una visión que no captura completamente todos los objetivos de la diplomacia japonesa.

La escasa producción académica sobre los objetivos de la política exterior japonesa para América Latina y Sudamérica podría ser problemática

a la hora de medir las potencialidades del vínculo y diseñar políticas para explotarlo. La distancia geográfica, idiomática y cultural, sumado a la ausencia de categorías conceptuales para entender la política de Japón hacia nuestra región podrían hacernos creer que el *País del Sol Naciente* es irrelevante para nuestra región y que, en contrapartida, nuestra región es irrelevante para Japón. Este artículo argumenta en contra de este último supuesto y procura determinar si existen objetivos de política exterior de Japón específicos para Sudamérica.

Sostenemos que, a pesar del estado de situación descrito, entre los años 2013 y 2024 Sudamérica ocupó un lugar más relevante de lo que comúnmente se asume en la agenda diplomática nipona. Observamos esto a partir de una clasificación propia del archivo de noticias diplomáticas de Japón, y un análisis de tres discursos pronunciados por los primeros ministros Abe y Kishida. Finalmente, y a modo de conclusión, se propone una caracterización de la política exterior japonesa hacia la región con el propósito de contribuir al entendimiento de Japón como actor extrarregional y responder así a la pregunta central que guía a este artículo: *¿cuáles son los intereses estratégicos que guían la política exterior japonesa hacia América Latina y Sudamérica?*

A los fines de contestar esta pregunta, el artículo se estructura de la siguiente manera. Tras esta introducción, el siguiente apartado describe la metodología que guía a este trabajo. El apartado tres da cuenta de la importancia relativa de Sudamérica para Tokio mediante una clasificación de su archivo de noticias diplomáticas. El cuarto apartado se propone analizar los cambios y continuidades a nivel discursivo a partir de tres discursos de los primeros ministros Abe y Kishida. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones donde discutimos categorías conceptuales que ayudarían a avanzar un marco para abordar la política exterior de Japón hacia la región.

Metodología

El presente trabajo se enmarca en una investigación de carácter descriptivo, longitudinal y exploratorio, en el sentido de Zafra Galvis (2006), orientada a ofrecer una primera aproximación sistemática a las interacciones diplomáticas entre Japón y Sudamérica en el período 2013-2024. Su carácter exploratorio no busca demostrar relaciones de causalidad ni identificar patrones definitivos, sino abrir el camino a estudios posteriores de mayor alcance explicativo. El carácter exploratorio de este trabajo se basa en el análisis de datos cuantitativos. Estos datos permiten obtener una primera aproximación sistemática al problema estudiado, sin que ello implique necesariamente establecer relaciones de causa y efecto.

A los fines de responder a la pregunta central de este trabajo nos proponemos medir la intensidad de distintos vínculos diplomáticos de Japón.

Sería ideal contar con un registro de todas las interacciones diplomáticas del País del Sol Naciente separadas por país y precisamente clasificadas. Dado que la información no se encuentra organizada bajo esta lógica recurrimos al archivo de noticias diplomáticas del Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón (MOFA, por sus siglas en inglés), el cual registra distintos tipos de interacciones diplomáticas para cada vínculo bilateral de Tokio entre los años 2013 y 2024. A partir de éste hemos clasificado 2101 noticias en tres categorías: interacciones entre jefes de Gobierno, interacciones entre ministros de Relaciones Exteriores y una categoría residual llamada “otras interacciones”. Las interacciones entre jefes de Gobierno y ministros de Relaciones Exteriores se contabilizaron en esta última categoría. Las interacciones a distancia, como llamadas o videoconferencias, fueron contabilizadas junto con las interacciones presenciales. Los anuncios, es decir, entradas referidas a dar aviso sobre futuras visitas diplomáticas o inicios de negociaciones, no fueron discriminados y se contabilizaron en “otras interacciones”.

Este estudio asume el archivo como un proxy de la actividad diplomática, es decir, como un indicador válido pero imperfecto. Se reconoce que el registro no es exhaustivo: presumiblemente no todos los eventos se publican ni todos tienen el mismo peso político. Sin embargo, al reflejar de manera consistente los encuentros de alto nivel consideramos que es una base razonable para identificar patrones de interacción y de ordenamiento. El objetivo de este ejercicio no ha sido lograr una representación perfecta de la realidad sino conseguir una visión general del grado de atención y esfuerzo realizados por la diplomacia nipona a lo largo de los años. A partir del análisis de datos particulares, obteniendo en el proceso una muestra amplia por conveniencia y aplicando un método inductivo, se procura arribar a conclusiones generales.

La clasificación de los 2101 registros en tres categorías se realizó mediante criterio inferencial a partir de los títulos de las noticias y revisión manual de los casos ambiguos, lo que aporta transparencia y replicabilidad, aunque no elimina el riesgo de sesgo interpretativo. El MOFA es notablemente consistente con los títulos, de modo que se puede asumir con un alto grado de seguridad que, por ejemplo, todas las noticias tituladas “*Summit Meeting*” refieren a una interacción entre los jefes de gobierno de los países involucrados. Las reuniones entre ministros de relaciones exteriores, por su parte, suelen estar tituladas como “*Foreign Ministers’ Meeting*”. El propósito de centrarnos en las figuras del jefe de gobierno y del ministro de relaciones exteriores ha sido poner la atención en las interacciones con mayor peso político del vínculo. La clasificación nos permitirá evaluar si los países latinoamericanos tienen importancia para Japón, y si Sudamérica destaca de alguna manera del resto de América Latina.

Finalmente, analizamos los datos presentados a la luz de lo que el propio poder ejecutivo japonés ha dado a conocer como su política exterior hacia

América Latina. Para ello relevamos los aspectos clave de los discursos presentados por el primer ministro Shinzo Abe en los años 2014 y 2018, y el primer ministro Fumio Kishida en 2024. A partir de ese ejercicio buscamos cambios y continuidades entre ambos discursos y la información del MOFA que nos permitan cumplir con el objetivo central de este trabajo. La combinación de enfoques –cuantitativo para las interacciones diplomáticas y cualitativo para los discursos– constituye una fortaleza del estudio, siempre que quede claro que las inferencias sobre los intereses estratégicos de Japón provienen de los discursos oficiales y no de pruebas causales derivadas de los datos cuantitativos. La parte cuantitativa busca apoyar al análisis cualitativo. Por último, a modo de conclusión sugerimos categorías conceptuales que sirvan para abordar la política exterior de Japón hacia nuestra región.

Clasificación del archivo de noticias diplomáticas

A continuación, nos proponemos argumentar que el vínculo con América Latina no es irrelevante para Japón y que, en ese vínculo, los países sudamericanos destacan por una interacción más frecuente con las autoridades niponas. En la tabla 1 se presenta una comparación de la cantidad de eventos registrados por el MOFA en el marco de las relaciones bilaterales entre Japón y diversos países con los cuales mantiene vínculos diplomáticos. En ella se incluyen aquellos países que revisten especial importancia para la política exterior japonesa: Estados Unidos, principal aliado del archipiélago; China, su vínculo más complejo en el Pacífico; y Corea del Sur, con quien Japón mantiene una relación histórica clave, pero a veces problemática. Asimismo, se incorporaron Alemania, país que al igual que Japón ejerce un papel central en la economía mundial, y dos actores cada vez más relevantes para la seguridad japonesa tras la creación del denominado Cuadrilátero de Seguridad (QUAD): Australia e India. Finalmente, la tabla presenta de manera agregada las interacciones con los países latinoamericanos, sudamericanos y centroamericanos.

Tabla 1 - Interacciones entre jefes de Gobierno, ministros de Relaciones Exteriores y otras interacciones

	Interacciones de jefes de Gobierno	Interacciones de ministros de Relaciones Exteriores	Otras interacciones	Total
Estados Unidos	105	135	506	0
América Latina	** Expresión incorrecta **	** Expresión incorrecta **	** Expresión incorrecta **	** Expresión incorrecta **
Sudamérica	42	64	173	279
Corea del Sur	32	78	117	279
Centroamérica	33	43	115	227
China	25	39	125	191
Australia	55	57	72	189
India	41	34	105	184
Alemania	30	41	34	180
Fuente: elaboración propia en base a MOFA (2025).				

El propósito de presentar los datos para América Latina de forma agregada no es hacer una comparación entre países y regiones, lo cual supondría comparar cosas distintas. Se trata más bien de dar cuenta de que el nivel de actividad diplomática con la región no convalida las nociones de ausencia de vínculo o vínculo estrictamente comercial, para lo cual resulta necesario un punto de referencia. Asimismo, cabe recordar que en nuestra región Japón no enfrenta dilemas de seguridad nacional como sí los tiene en la región Indo-Pacífico, lo cual sería esperable que aumente la intensidad del vínculo con los países involucrados. El único de todos los actores reseñados que no se encuentra directamente involucrado en esas dinámicas es Alemania¹. En ese contexto resulta llamativo que Tokio haya mantenido una actividad diplomática siquiera comparable con América Latina.

En este marco, los datos parecen sugerir que entre 2013 y 2024 la región no fue desatendida por la diplomacia nipona. De acuerdo con nuestra fuente, los ministros de relaciones exteriores latinoamericanos interactuaron con los ministros de relaciones exterior de Japón en una proporción signifi-

1. Aquí es importante recordar el rol que la Unión Europea en su conjunto asumió como sostén del orden económico internacional liberal ante el resurgimiento de tendencias proteccionistas impulsadas por la administración Trump (Badarna, 2019; Söderberg, 2021). Dicho interés une al bloque económico con la potencia asiática, que sufre las tensiones que ello le genera con su principal aliado geopolítico.

cativa, totalizando 107 interacciones. No ha sido tanto como da cuenta la relación con Estados Unidos (135) pero también ha sido más que la relación con el siguiente vínculo bilateral con más interacciones: Corea del Sur (78). Esto no se repite en lo que respecta a interacciones entre jefes de gobierno, donde Estados Unidos es claramente el actor predilecto para los mandatarios japoneses.

Al desagregar los datos de América Latina entre Centroamérica y Sudamérica observamos que esta última subregión presenta niveles de actividad diplomática ligeramente mayores. Concentra el 56% de las interacciones entre jefes de gobierno, el 59,81% de las interacciones a nivel de ministros de relaciones exteriores y el 60,07% de las interacciones de nuestra categoría residual. Sin embargo, es importante tener presente que los países centroamericanos son 21, mientras que son 12 los países sudamericanos. Por lo tanto, si consideramos la cantidad de interacciones en relación con el número de países (23,25 interacciones por país contra 9,09), el promedio de actividad diplomática por país resulta significativamente más alto en Sudamérica que en Centroamérica. Esto sugiere un vínculo más denso con Japón en términos relativos.

Un análisis desagregado de los vínculos con Sudamérica nos permite identificar los países que más contribuyen a este resultado. La tabla 2 aborda esta cuestión, separando las interacciones por países. Los datos presentados sugieren que solo cuatro de ellos explican aproximadamente el 60% de todas las interacciones: Brasil, Argentina, Perú y Colombia. Brasil emerge como el claro líder de la región, encabezando tanto las interacciones totales como las interacciones entre jefes de gobierno. Argentina es el segundo país con más interacciones entre jefes de gobierno, tan solo una interacción menos que Brasil y la misma cantidad de interacciones entre ministros de Relaciones Exteriores. Perú se encuentra en tercer lugar en lo que respecta a estas interacciones. Colombia está incluida en este grupo por ser el país con más interacciones en nuestra categoría residual, lo cual da como resultado más interacciones totales que Perú². No sería el caso si tomáramos estrictamente las interacciones de la cúpula gubernamental.

2. En parte esto se explica por las distintas rondas de negociaciones que Colombia y Japón mantuvieron con el fin de llegar a un acuerdo de libre comercio. Al momento de escribirse estas páginas esos esfuerzos aún no han dado fruto.

Tabla 2 - Interacciones entre jefes de Gobierno, ministros de Relaciones Exteriores y otras Interacciones (Sudamérica)

	Interacciones de jefes de Gobierno	Interacciones de ministros de Relaciones Exteriores	Otras interacciones	Total
Brasil	10	12	32	0
Colombia	2	4	35	54
Argentina	9	12	19	41
Perú	7	10	17	40
Chile	5	8	15	34
Ecuador	2	3	16	28
Uruguay	4	3	9	21
Paraguay	2	7	6	16
Venezuela	0	0	14	15
Bolivia	0	1	8	14
Guyana	1	2	1	9
Suriname	0	2	1	4
Total	42	62	172	272

Fuente: elaboración propia en base a MOFA (2025).

La desagregación de la información también revela que existe un segundo grupo de países que interactúan con Japón en forma más moderada: Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay. El caso chileno es destacable ya que es el segundo socio comercial más importante de Japón en la región, pero fue el quinto país con más interacciones totales. Por su parte, si bien el vínculo con Argentina tuvo el sexto mejor desempeño comercial, fue el tercer país con más actividad diplomática. No obstante, resulta interesante destacar que los 6 socios comerciales más grandes de Japón también fueron los 6 países con los cuales Japón tuvo más actividad diplomática (e-Stat, 2024).

Por último, también hay un tercer grupo de países que prácticamente no tienen interacción diplomática de alto nivel con Japón, a saber: Bolivia, Venezuela, Guyana y Suriname. Salvo el caso de Guyana, ninguno registró una sola interacción entre jefes de gobierno durante el período analizado. El caso de Venezuela es paradigmático por no haber registrado ni una sola interacción entre ministros de Relaciones Exteriores y porque el archivo de noticias diplomáticas consiste enteramente en declaraciones por el deterioro de su democracia, de modo que tampoco son interacciones en sentido estricto. Bolivia, por su parte, pese a la poca actividad diplomática fue el país que más Ayuda Oficial al Desarrollo recibió en toda América Latina en 2023, con un total de 26.61 mil millones de dólares (Ministry of Foreign

Affairs, 2023: 124). Por otro lado, una característica común de estos países es que ninguno llega a un volumen de comercio igual o superior al 0,1% del volumen de comercio total del Japón (e-Stat, 2024), de modo que tampoco son comercialmente relevantes.

A modo de conclusión de este apartado podemos decir que América Latina en general y Sudamérica en particular no son irrelevantes para Japón, sino que Tokio realiza importantes esfuerzos diplomáticos para mantener un vínculo con los países de esta región. Como vimos, esto no quiere decir que todos los vínculos tengan el mismo peso, sino que parecen estar jerarquizados. Sudamérica recibe mayor atención por parte de la diplomacia nipona que el resto de América Latina, y al interior de esta observamos nuevamente una jerarquía. Brasil, Argentina, Perú y Colombia acapararon la mayor parte de la atención de la diplomacia japonesa hacia la subregión. Por otro lado, a diferencia de lo que habitualmente se da a entender, el volumen de comercio podría explicar solo parcialmente la frecuencia de la interacción diplomática entre las partes. De hecho, el volumen de comercio de Sudamérica es un porcentaje muy bajo del volumen total del comercio japonés, representando tan solo el 2,37% de todo el comercio nipón en 2024 (e-Stat, 2024).

Análisis de discursos y objetivos de política exterior de Japón

A continuación, buscamos indagar qué motiva la política exterior japonesa hacia la región y la subregión que abordamos, a fin de comprender los resultados del apartado anterior. Para cumplir tal propósito es importante tener en cuenta el desarrollo histórico de las relaciones entre Japón y los países latinoamericanos. En primer lugar, es importante tener en cuenta que la diplomacia japonesa sostiene que Japón es el país asiático con el vínculo más longevo con América Latina. Así lo expresó el entonces canciller Fumio Kishida (29/04/2013:2) en ocasión de un discurso pronunciado en México sobre la política de Japón hacia América Latina y el Caribe. Atribuyó a Japón *“el primer intento en la historia de establecer relaciones comerciales desde el este asiático con un país en la otra orilla del Pacífico”* en referencia al viaje realizado en 1613 por Tsunenaga Hasekura.³ Japón también se atribuye ser el primer país de Asia en haber establecido relaciones diplomáticas con un país latinoamericano. Tras siglos sin contactos formales por la política del *sakoku*⁴ del shogunato Tokugawa, en 1873 se firmó el Tratado Preliminar de Paz, Amistad, Comercio y Navegación entre el Perú y el Japón. Luego, en 1888 se firmó un sendo tratado con México, considerado por Japón como

3. Samurai del señorío de Date que hizo un intento infructuoso de establecer relaciones comerciales con este país.

4. El *sakoku* (鎖国) fue una política del shogunato Tokugawa instaurada en 1639. Prohibía tanto la entrada de extranjeros como la salida de japoneses, castigando con pena de muerte a quienes violaran esta norma.

el primer tratado igualitario desde su apertura forzada por las potencias occidentales⁵.

Asimismo, es necesario tener en cuenta el rol de la comunidad *Nikkei*, es decir, los inmigrantes japoneses y sus descendientes, en el desarrollo de las relaciones diplomáticas. Muchos llegaron a América Latina producto de la política de fomento a la emigración del gobierno Meiji, y otros por las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. Actualmente se calcula que en la región residen unos 3,1 millones de *Nikkei*, *aproximadamente el 60% de todos los Nikkei a nivel mundial*. Han sido mencionados obligados en todos los discursos bajo análisis ya que Japón reconoce el rol de la comunidad en el desarrollo de las relaciones entre Japón y los países latinoamericanos. Tras más de 100 años del inicio del fenómeno migratorio, mantener el vínculo con las nuevas generaciones ha sido una prioridad en virtud del envejecimiento poblacional del archipiélago (MOFA, 2024: 117).

En tiempos modernos Latinoamérica fue poco prioritaria para Japón. Hasta la visita de Shinzo Abe en 2014, no había habido otra visita de un primer ministro japonés a la región desde que Junichiro Koizumi lo hiciera en 2004 (Uscanga & Florido Gómez, 2020). En parte el descuido del vínculo con respondió a las dinámicas de la política interna japonesa. Desde la salida de Koizumi en 2006 hasta el retorno de Abe al poder en diciembre de 2012 Japón tuvo siete primeros ministros y doce ministros de Asuntos Exteriores. Tampoco se trató de gobiernos fuertes ya que ninguno de los partidos gobernantes tuvo mayoría en ambas cámaras. La política exterior de Japón naturalmente experimentó inconsistencias, como evidencian los vaivenes respecto al vínculo que se deseaba establecer con China (Jimbo, 2013). En ese marco sostener una política exterior consistente hacia una región económicamente poco relevante como América Latina resultó poco viable en los hechos.

De cualquier forma, la visita de Koizumi en 2004 sigue siendo importante para entender el vínculo reciente con la región. Desde Brasil, el mandatario dio a conocer una “visión” para “nuevas relaciones de asociación” entre Japón y Latinoamérica. Dicha visión implementaba dos líneas de acción: la cooperación económica y diplomática, y el intercambio, entendido en términos de recepción de jóvenes latinoamericanos en Japón (Onaha, 2020). Por otro lado, se constituyeron los pilares de la política dirigida hacia América Latina: fortalecimiento de las relaciones económicas, contribución al desarrollo estable de la región y cooperación en los foros internacionales. Estos pilares siguen presentes hasta el día de hoy, si bien su nombre y contenido ha variado con el tiempo.

A partir del año 2014 la política exterior de Abe buscó regresar a Japón a su rol de potencia del sistema internacional bajo el lema “*Japan is back*” y la diversificación de los vínculos externos como una de las priorida-

5. Una explicación posible a esta distinción es que el tratado con Perú incorporaba cláusulas de Nación Más Favorecida que le otorgaban privilegios concedidos a las potencias occidentales.

des de su administración (Zalazar, 2020). Tras el decenio marcado por la falta de contactos entre jefes de gobierno, la visita de Abe del 2014 fue interpretada como un retorno de Japón a América Latina (Uscanga & Gómez, 2020). En ese marco es ilustrativo que, tras los saludos iniciales, su discurso inició diciendo: “Para comenzar y valiéndome de esta ocasión, quiero tomar una resolución: en lo sucesivo, los primeros ministros y otros ministros de Japón visitarán con mayor frecuencia Brasil y otros países de América Latina y el Caribe. En el futuro no sólo los ministros de Asuntos Exteriores, sino también los ministros de Finanzas, de Economía y Comercio e Industria entre otros, visitarán la región en fluida continuidad.” (Abe, 02/08/2014: 1).

Dicho de otro modo, *las visitas diplomáticas registradas en el apartado parecen haber sido el resultado de un intento deliberado por revitalizar el vínculo con la región.* En parte esto responde a las reformas económicas que buscó impulsar la administración Abe, las llamadas “Abenomics”. Uno de los objetivos de dicha política era aumentar la competitividad de Japón, lo cual implicaba que el país podría beneficiarse abasteciéndose de alimentos e insumos de América Latina, así como acceder a nuevos mercados (Uscanga & Villegas Mendoza, 2016). Pero un aliciente no menor es la dinámica de poder que se estaba formando al otro lado del Océano Pacífico entre Japón y China. Tras años de vaivenes en el vínculo fruto de la inestabilidad del liderazgo político nipón la nueva administración Abe reconoció la importancia del vínculo con China, pero al mismo tiempo, avanzó sobre una diplomacia multifacética orientada a generar distintas alianzas (Jimbo, 2013). Estos esfuerzos han sido interpretados por Telias (2020:23) como intentos de *hedging*, es decir, una estrategia a término medio entre el *balancing* y el *bandwagoning* frente a una potencia en ascenso que permite compensar riesgos produciendo efectos mutuamente compensatorios en un entorno de alta incertidumbre. Esta interpretación cobra fuerza si tenemos presente que *la visita de Abe a la región inició el 25 de julio del 2014, tan solo dos días después de que Xi Jinping terminó su propia visita.*

Respecto al contenido del discurso, éste retomó los lineamientos de Koizumi en una política que denominó los tres “Juntos”: “Progresar Juntos”, “Liderar Juntos” e “Inspirar Juntos”. “Progresar Juntos” refiere a la profundización de los lazos económicos, donde destaca el establecimiento de acuerdos de libre comercio con México, Chile y Perú y la búsqueda de un cuarto acuerdo con Colombia. “Liderar Juntos” es una invitación a guiar a la comunidad internacional en los valores y objetivos comunes entre Japón y la región, tales como la búsqueda de la paz y la libertad, el respeto por los derechos humanos, la protección de la democracia y el imperio de la ley. Abe resalta aquí las contribuciones posibles en materia de desarme, no-proliferación nuclear y medio ambiente. Finalmente, “Inspirar Juntos” hace referencia a la importancia que da el país asiático a la Ayuda Oficial al Desarrollo que dispensa en la región, los programas de intercambio, la enseñanza del idioma japonés y la cooperación científica y deportiva (Abe, 02/08/2014).

Hasta este punto el discurso oficial japonés se enmarcó más bien en la continuidad que en la disrupción, ya que los principios “Progresar Juntos”, “Liderar Juntos” e “Inspirar Juntos” se asemejan poderosamente al fortalecimiento de las relaciones económicas, la cooperación en los foros internacionales y la contribución al desarrollo estable de la región de Koizumi. El principal cambio en las relaciones con la región estuvo dado no por lo discursivo sino por los resultados. Según una infografía del MOFA (2019), desde el discurso de Abe hasta el 2019 se duplicaron las operaciones de compañías japonesas en la región y se buscó fortalecer el vínculo con la comunidad *Nikkei* a través de la inauguración de la “*Japan House Sao Paulo*”. Las “*Japan House*” son una iniciativa oficial del MOFA que busca difundir la cultura japonesa y fomentar el interés por el país; la misma solo se reprodujo en otras 2 ciudades del mundo: Londres y Los Ángeles (Onaha, 2020). Sin embargo, quizás el resultado más notorio sean las visitas oficiales de las cuales dimos cuenta en el apartado anterior y que formaban parte de la promesa inicial de Abe.

El relativo éxito de la revitalización del vínculo impulsada por Abe en 2014 tuvo como secuela una nueva visita oficial a América Latina a finales del 2018. La misma coincidió con el centésimo vigésimo aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre Japón y Argentina. En el marco de la ceremonia de clausura del evento conmemorativo, Abe (01/12/2018) dio a conocer su “Iniciativa para fomentar la conectividad entre Japón y América Latina y el Caribe”. La misma implicaba los tres pasos siguientes a “Juntos”. “Progresar Juntos” se redefinió como “Conectividad Económica”, “Liderar Juntos” como “Conectividad de Valores” e “Inspirar Juntos” como “Conectividad de la Sabiduría”.

Fomentar la “Conectividad Económica” implica avanzar en mantener y reforzar el sistema económico libre y abierto, algo que Japón buscó hacer impulsando tratados de inversión con los países latinoamericanos. El objetivo era establecer cadenas globales de valor e infraestructura de calidad, lo cual a su vez está ligado en la participación de México, Perú y Chile en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés). En cuanto a la “Conectividad de Valores”, retoma la cuestión de los valores compartidos de “Juntos” pero agrega la importancia para ambas partes de mantener un orden marítimo libre y abierto y la profundización de intercambios de altos funcionarios para protegerlo. Finalmente, la “Conectividad de la Sabiduría” incorpora como novedad la cooperación como medio para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El énfasis está puesto en compartir conocimientos e incluso se menciona la cooperación en materia de Tecnologías de la Información y Comunicación.

A diferencia del discurso del año 2014, en esta ocasión Abe utilizó un tono más concreto y pragmático, con propuestas claras como la búsqueda de tratados de inversión, la invitación a participar del CPTPP, la protección de un orden marítimo libre y abierto que aparece ahora como una preocupación, y la cooperación con un fin expreso: la consecución de los ODS. Nuevamente el cambio no es casual, sino que responde a una realidad inter-

nacional cambiante. La edición del año 2015 del Libro Blanco de Defensa de Japón daba cuenta de la preocupación de Tokio por el aumento del presupuesto de defensa chino en más del 10% por 5 años consecutivos, así como actividades militares provocativas por parte de este país contra aviones de las Fuerzas de Auto Defensa niponas, la vulneración de las aguas territoriales niponas, entre otras preocupaciones (Zalazar, 2018). Las actividades militarmente expansivas de China son altamente preocupantes para el país insular, que depende de que las aguas se mantengan abiertas para abastecerse de alimentos y energía. Japón ha llegado a importar hasta el 96% de toda la energía que consume (Banco Mundial, 2024a), lo cual lo vuelve sumamente vulnerable a cualquier manipulación de la interdependencia.

Frente a este escenario en 2016 la respuesta de Abe fue impulsar una estrategia de “Indo-Pacífico Libre y Abierto”, presentada durante la Sexta Conferencia Internacional sobre el Desarrollo en África. La estrategia implicaba involucrar a otros países en el mantenimiento y profundización de un orden marítimo libre, abierto y basado en el derecho internacional (Zalazar, 2020). Originalmente pensada para buscar apoyo entre países africanos y asiáticos, el discurso de Abe en Buenos Aires da cuenta de que los países latinoamericanos también fueron tenidos en cuenta para la iniciativa. Otra cuestión para destacar es el lugar de desde donde se pronuncia el discurso. Desde los inicios del siglo XXI Japón ha dado a conocer sus lineamientos de política exterior para América Latina desde Brasil. Sin embargo, el del año 2018 tuvo lugar en Buenos Aires, donde además Abe felicitó a Mauricio Macri por sus esfuerzos de reforma económica de corte aperturista y destacó que hubo una reunión cumbre por año durante todo el mandato de su par argentino.

La razón detrás de este último cambio y la continuada proactividad nipona hacia la región se explicarían nuevamente por el contexto internacional, esta vez marcado por el auge del proteccionismo impulsado por la administración Trump que obligó a Japón a realizar esfuerzos en pos de sostener el orden económico liberal internacional. Una de las medidas tomadas por el presidente norteamericano fue la retirada de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) en 2017. Japón asumió parcialmente el liderazgo del proceso de integración junto a la Unión Europea y se renombró el proceso como CPTPP. A los fines de mantener en marcha el proceso Japón requirió los apoyos de México, Chile y Perú. De hecho, en una visita previa a la cumbre del G20 en Buenos Aires, el entonces ministro de relaciones exteriores Taro Kono (20/05/2018) expresó su frustración por el dramático giro del aliado norteamericano e invitó a todos los países de la región a incorporarse al CPTPP. Por otro lado, las enérgicas felicitaciones de Abe a su par argentino se comprenden teniendo en cuenta que las reformas económicas de Argentina y su intento de ingresar a la OCDE se ajustaban a la imagen del orden económico internacional que Japón buscaba promover. La búsqueda de nuevos socios en un contexto convulso permitía también diversificar riesgos, lo cual se tradujo en que Japón persiguió y concretó tratados de inversión con varios socios de la región, incluyendo Argentina.

La siguiente visita de un primer ministro japonés a América Latina fue protagonizada por Fumio Kishida en 2024. Hacia ese año Japón enfrentaba un contexto tanto interno como externo aún más convulso que en 2018. La recuperación económica de la pandemia de COVID-19 fue menos marcada que en otros países desarrollados y el valor del yen se precipitó a mínimos que no se veían desde hacía 34 años. El magnicidio de Abe en 2022, además de conmocionar a la población, paradójicamente arrojó luz sobre la relación entre el Partido Liberal Democrático y la Iglesia de Unificación que golpeó la imagen del partido de Kishida. Un nuevo escándalo de corrupción a finales del 2023 conocido como los “fondos opacos” sacudió nuevamente el debate público japonés, hundiendo aún más la imagen del partido (Prusa, 2025). La mala performance económica y los escándalos de corrupción derivaron en una gran pérdida de confianza en el gobierno y la popularidad del primer ministro. Al mismo tiempo, Kishida debía enfrentar un contexto internacional signado por la invasión rusa a Ucrania en 2022 y una China económicamente más poderosa y asertiva. Esto llevó a que impulsara una diplomacia más “realista”, es decir, un mayor pragmatismo en contraposición a la diplomacia de valores japonesa. Esto se tradujo en aumentos para el presupuesto de defensa, esfuerzos por reposicionar a Japón como líder tecnológico de cara a la cuarta revolución industrial y la inauguración de la Asistencia Oficial en Seguridad como una novedosa herramienta de política exterior, entre otros esfuerzos (Vidal Lopez, 2024).

En ese contexto es que Kishida (04/05/2024) pronunció el discurso “Allanar el camino hacia la ‘dignidad humana’ junto a América Latina y el Caribe” en Sao Paulo, Brasil. La dignidad humana es un principio rector de la diplomacia nipona que Kishida dio a conocer en otro discurso del año 2023, presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Mediante el mismo, se busca poner al ser humano como principal preocupación a la hora de buscar soluciones a los desafíos globales. América Latina es, para Kishida, un socio en la consecución de esos objetivos.

Una particularidad de este discurso para América Latina es que comienza con un recuento y valoración del vínculo histórico, resaltando el lazo diplomático antiguo que Japón mantiene con la región. Kishida afirma que América Latina fue la inspiración que tomó la diplomacia nipona de la restauración Meiji para su inserción internacional, y que Japón no olvida que fue gracias a los votos de la región que el País del Sol Naciente pudo finalmente incorporarse a las Naciones Unidas en 1956 (Kishida, 04/05/2024). De hecho, de los 49 firmantes del Tratado de San Francisco de 1951, 20 fueron países de América Latina y el Caribe⁶. Otro aspecto relevante es que se resalta que la región se convirtió en la primera del mundo en estar libre de armas nucleares, una cuestión altamente valorada por Japón, único país en la historia en haber sido atacado con un arma atómica. De ahí que la re-

6. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela firmaron el tratado. Bolivia y Colombia no lo ratificaron (Tratado de Paz con Japón, 1951).

gión sea percibida como un aliado en la consecución un mundo sin armas nucleares.

Kishida traza tres direcciones en las que Japón y América Latina podrían cooperar. En primer lugar, se encuentra trabajar en pos de la paz y la estabilidad mundial, refiere a “liderar el mundo en tiempos en que se desafía abiertamente el orden internacional libre y abierto regido por el Estado de derecho” (Kishida, 04/05/2024: 4), una referencia al contexto internacional señalado anteriormente. Por otro lado, según el exmandatario la región y Japón tienen retos comunes: el cambio climático, la salud global (una referencia a la pandemia de COVID-19), y una preocupación mutua por la desigualdad y la pobreza. La tercera dirección, por lo tanto, está relacionada con la prosperidad, que debe ser “compartida por todas las personas del mundo, sin sacrificar a nadie” (Kishida, 04/05/2024: 10) y que la relación económica debe estar basada en la confianza en lugar de la coerción para que la prosperidad resultante sea justa. La referencia a la coerción podría leerse como una crítica a actores del sistema internacional percibidos como amenazantes, como China.

Para Kishida (04/05/2024) el “camino” que llevará a la dignidad humana y que se alinea con las direcciones propuestas está dado por una serie de objetivos. Primeramente, se encuentra la necesidad de asegurar un orden internacional libre y abierto basado en el imperio de la ley. Kishida retoma el objetivo de su predecesor, Abe, de asegurar apoyos para mantener un orden marítimo que se ajuste a las necesidades vitales del archipiélago japonés. Sin embargo, agrega la necesidad de ampliar la cooperación del espacio al ciberespacio, lo cual puede ser leído como un elemento novedoso propio de los avances en materia de digitalización que impuso la pandemia de COVID-19 y el avance de la economía internacional hacia la cuarta revolución industrial. Otro aspecto novedoso del discurso de Kishida refiere al objetivo de reformar la gobernanza global como medio para revitalizar al multilateralismo, para lo cual toma como ejemplo que tanto Brasil como Japón buscan un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esto no es nuevo para la diplomacia nipona, que persigue tal reforma desde los años 2000, pero sí es destacable que los discursos analizados hasta este punto no incluían un objetivo tan ambicioso y asertivo.

El segundo objetivo de la administración Kishida para con América Latina refiere a superar desafíos comunes de la humanidad. Concretamente el exmandatario nipón se refirió al cambio climático y destacó el rol de la región como “pulmón de la Tierra”. Se trata de una referencia a la Amazonia y por tanto a Brasil, cuyo territorio ocupa la mayor parte de esa zona. Japón se encontraría muy interesado en que el gobierno brasileño sostenga esfuerzos de conservación de la Amazonia por los efectos que su deforestación podría tener en el archipiélago japonés. Se estima que unos 4 millones de personas viven bajo el nivel del mar en Tokio, Osaka y Nagoya, y que los efectos del cambio climático podrían provocar desastres naturales. Por su parte, la Sociedad Civil Japonesa de Ingenieros Civiles ha estimado que los

daños de los desastres de marea alta provocados por supertifones, en el peor de los casos, podrían superar el 10% del PBI japonés (Ishiwatari, 2024).

Como tercer objetivo Kishida (04/05/2024) plantea la búsqueda de una prosperidad compartida “sin sacrificar a nadie”. El entonces mandatario destacaba en ese entonces las expectativas que Japón tiene por el futuro económico de Latinoamérica, resaltando las más de 1000 bases de empresas japonesas que se habían radicado en la región. Kishida invita a crear de cadenas de valor sostenibles que ayuden a la región a superar la desigualdad y la pobreza, una observación propia del contexto económico internacional convulso que obliga a los países a plantearse la posibilidad de adoptar estrategias respecto a sus proveedores. En un intento por distanciarse de otros actores internacionales, destaca también la mención a que la “coerción económica es inadmisibles” (Kishida, 04/05/2024: 11). Por último, Kishida propone como cuarto objetivo los lazos que unen a las personas, resaltando la presencia de más de tres millones de *Nikkei* en la región y comprometiéndose a generar instancias de intercambio para 1000 personas en los tres años sucesivos al discurso.

En definitiva, el discurso de Kishida tiene el mérito de actualizar los lineamientos de política exterior hacia América Latina y el Caribe que había trazado Abe. A través del mismo incorpora temas de agenda novedosos como la digitalización y las preparaciones relevantes en caso de que ocurra otra crisis sanitaria a nivel global. Llamativamente se dejan de lado las cuestiones relativas a la integración económica, posiblemente por la presencia de una administración menos confrontativa en la Casa Blanca en lo que concierne a esa materia. Tampoco hay menciones a la ayuda oficial al desarrollo. Se trata también de un discurso aún más concreto y asertivo que el de su predecesor. Kishida busca la ayuda de América Latina para conseguir ciertos objetivos de la diplomacia nipona, como la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y promover acciones para evitar el cambio climático. También es notable como el mandatario nipón puso en valor la existencia de una larga relación diplomática, así como los logros de ésta en materia de no-proliferación nuclear, dos cuestiones casi ausentes en instancias anteriores. Finalmente, Kishida no oculta la percepción de Japón de que hay actores extrarregionales que podrían ejercer coerción sobre los países latinoamericanos, buscando posicionar a Tokio como una alternativa atractiva y viable.

Conclusiones

En primer lugar, es importante destacar que América Latina es tenida en cuenta por Japón. Creemos haber dado cuenta de ello en el tercer apartado a partir de un análisis del archivo de noticias diplomáticas del MOFA. Esta cantidad de interacciones diplomáticas parece ser el resultado de un esfuerzo consciente por parte de la diplomacia nipona de revitalizar el vínculo con América Latina y el Caribe a partir de la visita de Shinzo Abe en el 2014, como argumentamos en el cuarto apartado.

En segundo lugar, los discursos analizados dan cuenta de que América Latina es tenida en cuenta e incorporada a las estrategias de la diplomacia japonesa a nivel global. Ejemplos de esto son la búsqueda de la región como una aliada para la estrategia de *hedging* del archipiélago, la inclusión de ésta en su concepción de un “Indo-Pacífico Libre y Abierto” y la promoción de la “dignidad humana” en América Latina en línea con el principio rector de la diplomática japonesa. Más allá de esto, Japón percibe que tiene largos y positivos lazos diplomáticos que lo unen con América Latina. Los temas se repiten con cierta consistencia desde la visita de Koizumi en 2004: cooperación económica, cooperación en foros multilaterales y cooperación en materia de desarrollo.

Por otro lado, los cambios a nivel discursivo permitirían observar que la política hacia la región está en buena medida influenciada por el contexto internacional y la forma en la que Japón se adapta al mismo. Esto es más notable en el discurso de Kishida, quien impulsó una diplomacia en general más pragmática y como resultado se pueden observar objetivos más concretos para la región: obtener apoyo para reformar la gobernanza de la Organización de las Naciones Unidas, mitigar el cambio climático, y diversificar cadenas globales de valor. La cuestión de la cooperación en materia de desarrollo no recibió ninguna mención en este discurso, en línea con este cambio.

En tercer lugar, más allá de que América Latina y el Caribe es tratada como una única región por la diplomacia japonesa, en virtud de lo desarrollado podemos decir que hay algo que atrae la atención de Tokio hacia Sudamérica, donde Brasil emerge como prioridad. No solo porque todos los discursos hacia la región de los que hemos dado cuenta, salvo uno, se han hecho desde allí, sino porque en tiempos más recientes Brasil cobró gran relevancia para mitigar los efectos del cambio climático que preocupan a Japón. Tampoco es un dato menor que allí reside la comunidad *Nikkei* más grande de toda América Latina. *El peso que ejerce la presencia de dicha comunidad en la región es una cuestión que ha sido reconocida por todos los primeros ministros, sin excepción, y que ayuda a explicar también el estrecho vínculo con Perú y, en menor medida, Argentina.*

En virtud de lo anterior proponemos definir a la relación que Japón mantiene con los países sudamericanos como *jerárquica*. El volumen de comercio parece no ser relevante para explicar todas las interacciones que Japón mantiene con la región, pero sí parece ser una variable para tener en cuenta para explicar por qué Japón mantiene poco contacto con ciertos países sudamericanos en específico. Por otro lado, si bien Japón tiene un interés particular por las economías abiertas del continente ya que son funcionales a sus intereses económicos, termina teniendo mayor peso la dimensión política del vínculo. Los datos parecen sugerir tal conclusión por la atención que reciben Brasil y Argentina por parte de primeros ministros y ministros de relaciones exteriores.

Asimismo, la relación tendría como característica distintiva que, a diferencia de la de otros actores extrarregionales que parecen tener gran poder

económico y político, y que en principio logran usufructuar esa característica, *la de Japón parecería ser más bien una diplomacia propia de una potencia media amenazada por un poder en ascenso*. Es decir, Tokio no parece tener la misma capacidad de influencia que actores como Estados Unidos, China o la Unión Europea y, quizás paradójicamente, el gran peso de la economía japonesa resulta de poca utilidad como palanca de poder dado el escaso vínculo comercial entre las partes. Como resultado, el país asiático se ve limitado a su influencia política para perseguir sus objetivos de política exterior. En otras palabras, *la diplomacia japonesa daría la impresión de ser discreta, pero esto podría ser consecuencia de que en realidad no cuenta con las mismas capacidades que otros actores extrarregionales*; esto no debe ser confundido con ausencia de objetivos de política exterior o falta de actividad.

Finalmente, es relevante mencionar que la política exterior hacia América Latina pudo ser “normalizada” una vez que Japón recuperó cierta estabilidad política interna. Al momento de escribirse estas palabras su política doméstica da cuenta de una nueva etapa de inestabilidad a raíz de magros resultados económicos, escándalos políticos y la consecuente poca duración relativa de los mandatos de los primeros ministros. La experiencia histórica nos indica que existe la posibilidad de que las relaciones con los países bajo estudio entren en un nuevo período de descuido. De ser ese el caso, los países sudamericanos, en particular Brasil, Argentina y Perú, podrían contribuir a sostener el vínculo. No obstante, el interés en hacerlo solo puede emerger si las partes entienden las potencialidades del vínculo. En este sentido y como destaca la doctora Cecilia Onaha (2020: 6), el gobierno japonés tiene acceso a expertos e información de primera mano sobre América Latina, sin mediación de traducciones o profesionales extranjeros de habla inglesa. Esta es un área donde la disciplina de las Relaciones Internacionales podría contribuir positivamente, dotando de los mismos recursos a los tomadores de decisiones de la región para llevar a cabo (o no) políticas debidamente informadas.

Referencias bibliográficas

Abe, Shinzo (02/08/2014). ¡¡Juntos!! Hacia una profundización sin límites de la Cooperación entre Japón y América Latina y el Caribe. Los Tres Principios Rectores de la Política Japonesa hacia América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/files/000047650.pdf>

Abe, Shinzo (01/12/2018). Discurso del Primer Ministro Abe en la ceremonia de clausura del centésimo vigésimo aniversario de la relación diplomática entre Japón y Argentina. Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/files/000433171.pdf>

Badarna, Momin (2019). Essay: The success of the EU-Japan EPA negotiations.

Disponible en: <https://www.thenewfederalist.eu/essay-the-success-of-the-eu-japan-epa-negotiations?lang=fr>

Banco Mundial (2024a). Energy imports, net (% of energy use) - Japan. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/EG.IMP.CON.S.ZS?locations=JP>

Banco Mundial (2024b). Exports of goods, services and primary income (BoP, current US\$). Disponible en: https://data.worldbank.org/indicator/BX.GSR.TOTL.CD?most_recent_value_desc=true

Banco Mundial (2024c). GDP (current US\$). Disponible en: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?most_recent_value_desc=true

Banco Mundial (2024d). Imports of goods, services and primary income (BoP, current US\$). Disponible en: https://data.worldbank.org/indicator/BM.GSR.TOTL.CD?most_recent_value_desc=true

e-Stat (2024). 2024. Value of Exports and Imports by Area(Country) (Jan-Dec:Revised) Middle South America. Disponible en: <https://www.e-stat.go.jp/en/stat-search/files?tclass=000001008850&cycle=1&year=20240&month=24101212>

Ishiwatari, Mikio (2024). Resilient Coastal Management In Japan To Reduce Risk & Adapt. Disponible en: <https://cwrrr.org/opinions/resilient-coastal-management-in-japan-to-reduce-risk-adapt/>

Jimbo, Ken (2013). La política exterior japonesa: 2006-2013. Una repuesta al ascenso de China. *Anuario internacional CIDOB*. 2013, pp. 349-356. Disponible en: <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/279519>.

Kishida, Fumio (29/04/2013). Discurso de Canciller Fumio Kishida sobre la Política de Japón hacia América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000003984.pdf>

Kishida, Fumio (04/05/2024). Discurso sobre la política hacia América Latina y el Caribe. Allonar el camino hacia la “dignidad humana” junto a América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/files/100665012.pdf>

Kono, Taro (20/05/2018). Policy Speech by Mr. Taro Kono, Minister for Foreign Affairs of Japan, in Japan House Sao Paulo. Disponible en: https://www.mofa.go.jp/la_c/sa/br/page4e_000826.html

Vidal López, Lluc (2024). Japón y el Nuevo Orden Internacional: la inevitable transformación de su diplomacia. *CIDOB notes internacionals*. 307, junio.

McCarthy, Mary (2018). *Routledge Handbook of Japanese Foreign Policy*. Abingdon: Routledge

Ministry of Foreign Affairs (2023). White Paper on Development Cooperation

2023. Japan's International Cooperation. Disponible en: https://www.mofa.go.jp/policy/oda/pagew_000001_00277.html

MOFA (2019). La iniciativa de Japón para fomentar la conectividad entre Japón y ALC. Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/files/000484995.pdf>

MOFA (2024). Diplomatic Bluebook 2024. Disponible en: https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2024/pdf/pdfs/2024_all.pdf

MOFA (2025). Countries & Regions. Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/region/index.html>

Onaha, María Cecilia (2020). Percepciones del Japón sobre América Latina y sus condicionantes culturales. En: Grabendorff, Wolff & Serbin, Andrés (eds.). *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*. Barcelona: Icaria, pp. 231-241.

Prusa, Igor (2025). Political Scandal in Japan and the LDP Slush Fund Controversy. *Asia-Pacific Journal: Japan Focus* (2025). N.º 23, e12, pp. 1-13.

Rosecrance, Richard (1999). *The Rise of the Virtual State. Wealth and Power in the Coming Century*. Nueva York: Basic Books.

Söderberg, Marie (2021). EU- Japan Connectivity Promises. *Policy Briefs, 2021/22, Global Governance Programme, EU-Asia Project, [Europe in the World]*. Disponible en: <https://hdl.handle.net/1814/71619>

Telias, Diego (2020). El retorno de Japón hacia América Latina y el Caribe: ¿una estrategia de hedging ante el crecimiento de China? *Estudios Internacionales*. Volumen 52. N.º 197, pp. 9-37.

Tratado de Paz con Japón (08/09/1951). Disponible en: https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002801528c2&clang=_en

Uscanga, Carlos & Villegas Mendoza, Manuel (2016). Estrategias de la política económica exterior de China y Japón en América Latina y el Caribe: ¿Existe una competencia por posicionarse en América Latina? *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*. Volumen 11. N.º 21, pp. 25-47.

Uscanga, Carlos & Florido Gómez, Salvador (2020). La Política Exterior de Japón hacia América Latina y el Caribe (2014-2018). *Asia/América Latina*. Volumen 5. N.º 8, pp. 32-49.

Yamaoka, Kanako (2015). Japan's Relations with Latin America and the Caribbean. Broad Changes under Globalization. En: Dominguez, Jorge I & Covarrubias, Ana (2015). *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Nueva York: Routledge, pp. 235-246.

Zafra Galvis, Orlando. (2006). Tipos de investigación. *Revista Científica General José María Córdova*. Volumen 4. N.º 4, pp. 13-14.

Zalazar, Marina (2018). Amenazas externas y Política de Defensa de Japón. Las


modificaciones del gobierno de Abe. *Relaciones Internacionales*. Volumen 27. N° 55, pp. 111-122.

Zalazar, Marina (2020). El legado de Abe en la política exterior de Japón. *Análisis CIPEI*. N° 2 10/2020.



El rol de la República Popular China en la industria de los New Energy Vehicles en el marco de la transición energética global y su llegada a Sudamérica. El caso argentino (2015-2025)*

*Agustina Marchetti***



* Parte del material de este capítulo se publicó previamente en *Studia Politicae*, Volumen 64 primavera-verano (2025). Se reproduce aquí de acuerdo con el permiso otorgado por el acuerdo de publicación con *Studia Politicae*.

** Doctora en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Diploma Superior en Estudios sobre América Latina y China (FLACSO, Argentina). Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Co-coordinadora del Grupo de Estudios sobre América Latina y África (PEALA) del Programa de Estudios sobre Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) (UNR). Miembro del Departamento África del Instituto de Relaciones Internacionales de La Plata (IRI-UNLP) y del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario. Jefa de Trabajos Prácticos de Problemática Internacional, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Correo electrónico: agustina.marchetti@fcpolit.unr.edu.ar

Introducción

El orden internacional de la última década estuvo permeado transversalmente por una serie de condicionantes sistémicos que han reconfigurado las relaciones de poder y la economía global. Entre ellos encontramos la irrupción de la tecnología en el escenario internacional y la transición energética global. Estas dos fuerzas han generado un *doble desafío* para los actores del sistema internacional. Por un lado, la transformación de las matrices productivas y energéticas y, por otro lado, la competencia por el liderazgo tecnológico, donde la República Popular China (RPCCh en adelante) y Estados Unidos (EEUU) asumen un rol protagónico. Cabe agregar que el camino de la innovación tecnológica china no es solo un fenómeno económico, sino un motor de alineamiento geopolítico, reconfigurando las dinámicas de poder tradicionales y creando nuevas alianzas en los países del Sur Global.

Atendiendo a los propósitos del presente libro, es interesante pensar en la política exterior como aquella que representa los objetivos y metas del Estado en el plano internacional (Vilariño Pintos, 2016) y en la diplomacia, como aquella que se encarga de ejecutarla. Es decir, la diplomacia comprende el cómo, los medios o herramientas que se plasman en las acciones de los actores involucrados. En palabras de Vilariño Pintos (2016: 75-76) “la diplomacia no es un fin, sino un medio; no un propósito, sino un método”. Esto implica, según el autor, que la política exterior posee un carácter sustantivo y la diplomacia, un carácter adjetivo, lo cual nos permite afirmar que la diplomacia no posee una existencia separada de la política exterior.

De este modo, cuando se analiza la política exterior de la RPCCh, en tanto gran potencia en consolidación, se observa que recurre a la diplomacia – como un medio – para materializar las diversas iniciativas que se alinean con su interés nacional. Ahora bien, la RPCCh viene desde hace décadas evidenciando un rol de relevancia en el escenario internacional, producto principalmente –aunque no únicamente– de su crecimiento económico acelerado (por momentos) y sostenido por más de cuatro décadas consecutivas. El proceso de “reforma y apertura” iniciado con Deng Xiaoping como líder desde 1978 y su consecuente ascenso en el sistema internacional le exigieron al país asiático un alto grado de planificación en múltiples dimensiones. Esto le permitió, en el marco de los sucesivos planes quinquenales, sumado a sus programas y políticas focalizados, acompañar ese crecimiento económico y posicionarse como la segunda economía más grande del mundo, al superar a Japón a inicios de la segunda década del siglo XXI.

Sumado a ello, tal como se mencionó al comienzo del capítulo, la irrupción de la tecnología en el escenario internacional y la transición energética global moldearon el accionar de la RPCCh en busca de una posición de privilegio en materia tecnológica y de una mayor eficiencia energética, respectivamente. Aun si los países sudamericanos no fueron ni son determinantes en su estrategia de expansión, han ido ganando protagonismo en el diseño de su política exterior.

En tanto actor protagonista en la producción de energías limpias, desde principios del siglo XXI la RPCh llevó a cabo políticas industriales enfocadas en las “tres nuevas industrias” –Xin San Yang– (新三样) y con especial atención, en la industria automotriz de nuevas energías. En este sentido, la RPCh logró consolidarse en la industria de los *New Energy Vehicles* (NEVs por sus siglas en inglés) entre 2015 y 2025. Al hablar de NEVs, debemos comprender que se trata de vehículos propulsados por electricidad u otras fuentes de energía alternativas¹.

El posicionamiento de la RPCh en el mercado global de los NEVs adquirió gran relevancia para los diversos actores internacionales considerando la disputa por el liderazgo global entre el país asiático y EEUU y, al mismo tiempo, representó nuevos desafíos para los países del Sur Global, entre los que encontramos a los países sudamericanos². En este sentido y a los efectos del presente capítulo, se propone como objetivo general analizar el rol de la RPCh en la industria de los NEVs en el marco de la Revolución 4.0 y la transición energética, así como su posicionamiento en el mercado global. Además, se describe la llegada de los NEVs a Sudamérica en general y a Argentina en particular entre 2015 y 2025.

La hipótesis propuesta en el presente artículo sostiene que la RPCh, en el marco de la revolución 4.0 y de la transición energética global, redirigió sus inversiones hacia las llamadas “nuevas infraestructuras” con el objetivo de lograr una mayor eficiencia energética en función de su interés nacional. En línea con ello, alcanzó un desarrollo exponencial sin precedentes en la industria y en el mercado global de los NEVs, alcanzando en la tercera década del siglo XXI una posición consolidada. En el caso de los países sudamericanos, aunque de manera tardía, han ido ganando cuotas de mercado e incrementando el parque vehicular electrificado. No obstante, en el caso argentino se topó con una serie de obstáculos entre los que se destacan la falta de marcos regulatorios claros y principalmente la falta de infraestructura de carga a lo largo del territorio nacional.

Para una aproximación teórica, en primer lugar, corresponde, de la mano de la irrupción de la tecnología en el escenario internacional, por *Revolución 4.0*³, a aquella manera de producir mediante la adopción de tecnologías, es decir, de soluciones enfocadas en la interconectividad, la automatización y los datos en tiempo real (Ministerio de Economía Argentina, 2022).

1. Entre los NEVs se encuentran los vehículos eléctricos híbridos (VEH), los vehículos eléctricos de batería (VEB) y los vehículos eléctricos de pila de combustible (VEFC) (Marchetti, 2025).

2. Los países que conforman Sudamérica son 12: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela (World Atlas, 2024).

3. Luego se empezó a hablar de la Revolución 5.0 como aquella etapa sucesiva que se enfoca en la colaboración entre seres humanos y máquinas inteligentes. Es decir, va más allá de la eficiencia y la productividad para incluir principios centrados en el ser humano y la sostenibilidad (Pérez Domínguez, 2024 en Marchetti, 2025).

Asimismo, y de manera articulada por *transición energética global*, se entiende la transformación de la producción, distribución y consumo de energía basado en combustibles fósiles en un sistema energético con fuentes renovables (Ministerio de Economía de Argentina, 2025). El estudio de la industria de los NEVs y la electromovilidad en el marco de la transición energética ha adquirido gran relevancia para los diversos actores internacionales, ya que genera beneficios ambientales y desacelera el calentamiento global, el cual se ha constituido como uno de los grandes desafíos en el siglo XXI. Por ello, tanto “nuevas infraestructuras”⁴ como las “tres nuevas” industrias, también conocidas como “Xin San Yang”, son relevantes para el desarrollo del presente trabajo.

Se recurre a una metodología de investigación interpretativa basada en un alto contenido descriptivo y analítico. Se utilizan fuentes primarias y secundarias. En cuanto a las técnicas para la producción de datos, se realizó un análisis cualitativo de documentos, lo cual implicó una revisión exhaustiva de literatura especializada en este tema, documentos y discursos oficiales de altos mandatarios y artículos de prensa nacional e internacional. El análisis se concentra en Sudamérica dado que el mercado automotriz ha abierto sus puertas a los NEVs chinos por diversas razones. Por un lado, por la necesidad de llevar adelante una transformación ecológica que colabore con la eficiencia energética y, por otro lado, por los precios de los NEVs que son más competitivos (Xinhua Español, 12/05/2025). Sin embargo, en el caso argentino en particular, la llegada de los NEVs encontró más desafíos que oportunidades.

De este modo, surgen los siguientes interrogantes: ¿Cuál es el rol del país asiático en la industria de vehículos eléctricos en el marco de las “nuevas tres industrias”? ¿cómo fue la llegada de los NEVs a Sudamérica? Y ¿cuáles son los principales desafíos en su desembarco en Argentina? En este sentido, el presente capítulo está estructurado en los siguientes apartados: primero, se describe el proceso de la RPCh en el desarrollo de las tres nuevas industrias chinas desde inicios del siglo, haciendo foco en los NEVs. Segundo, el rol del país asiático en la industria global de los NEVs, en tanto “nueva infraestructura” y su llegada a Sudamérica. Tercero, se establecen algunas apreciaciones sobre cuáles son los principales desafíos que enfrenta la RPCh para el desembarco de los NEVs en Argentina. Finalmente, se realizan algunas reflexiones finales.

El desarrollo de las “tres nuevas industrias” -Xin San Yang- (新三样) en la RPCh con foco en los NEVs

Tomar como punto de partida el rol protagónico de China en materia energética a nivel global, en tanto mayor productor y consumidor del mundo

4. Para mayor detalle sobre el concepto de “nuevas infraestructuras” ver Myers, Melguizo & Wang (2024).

(IEA, 2025) nos permite comprender su “diplomacia energética” y con ella, los programas y políticas que se implementaron tanto en el ámbito doméstico como en el ámbito internacional en la dimensión industrial.

En el marco del “tecnonacionalismo” (Cuenca Navarrete, & Vázquez Rojo, 2021) a través del cual el Estado planifica la inversión en I+D junto con sus grandes empresas tecnológicas para depender menos del extranjero, fue que se implementó en 2015, de la mano del entonces primer ministro Li Keqiang, un plan político-económico conocido como *Made in China 2025*. Esto le permitiría reducir la dependencia de tecnologías foráneas, y aumentar el contenido nacional de las partes y componentes críticos (Marchetti, 2022: 79). Sumado a ello, la RPCh desde comienzos de siglo viene trabajando en el desarrollo de las «tres nuevas» industrias, también conocidas como «Xin San Yang» (新三样), a saber: las células solares, las baterías de litio y los NEVs, las cuales han sustituido al «viejo trío» formado por la industria textil, los muebles y los electrodomésticos (You, 2023). Estas «tres nuevas» industrias se convirtieron en los motores claves del crecimiento económico de China y han ido acompañando su transición hacia el anhelado desarrollo verde, ecológico y sostenible que la RPCh estableció como prioridad. En la tercera década del siglo XXI, se han convertido en un *pivot* de la economía china y en 2023, las exportaciones combinadas de estos tres productos alcanzaron la asombrosa cifra de 1,06 billones de yuanes (147.000 millones de dólares), lo que supuso un aumento del 30% respecto al año anterior. Esto nos indica un papel cada vez más relevante de estas «tres nuevas» industrias en el contexto del comercio chino (IEA, 2024: 197).

En línea con ello, una coalición de ministerios liderada por la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC, por sus siglas en inglés) en 2023, publicó el “Catálogo de Orientación Industrial para la Transición Ecológica y Baja en Carbono”, que entró en vigor en febrero de 2024. En comparación con la versión anterior de 2019, destaca más el aspecto «bajo en carbono» que el de «protección medioambiental» e incluye industrias tradicionales que necesitan recursos para una transición ecológica (Yue & Nedopil, 2025). En función de estas y otras medidas, se puede observar que el panorama en la RPCh está empezando a cambiar, producto de una serie de medidas que fomentaron el desarrollo de energías limpias, la promoción de los NEVs⁵ (Zhang et al., 2022) y la reducción del uso del carbón (Yuan, 2018). Al mismo tiempo, se ha fomentado cada vez más de manera explícita la participación del sector privado en el desarrollo energético (World Energy Investment Report, 2024).

Fue así como el país asiático se volcó a la industria de coches impulsados totalmente por baterías, dando origen a la industria de los NEVs (Yang, 2023). A partir de ahí, la RPCh puso en marcha un plan de desarrollo de la industria

5. La industria automotriz era un gran desafío para el país asiático. Inicialmente la fabricación de coches tradicionales de combustión interna y luego la fabricación de vehículos híbridos, ya estaban siendo lideradas por países como Japón, EEUU y Alemania, lo que significaba que la RPCh no podía competir realmente con ellos (Yang, 2023).

automovilística moderna, llevó a cabo las investigaciones pertinentes y la producción experimental de vehículos eléctricos, y sentó las bases tecnológicas que guiarían la industria de NEVs en los años sucesivos. La sustitución de los vehículos de combustible tradicionales por vehículos eléctricos representaba una solución a otros problemas importantes, como frenar la grave contaminación atmosférica y reducir su dependencia del petróleo importado (Onat & Kucukyar, 2022).

La RPCh ya contaba con algunas ventajas estructurales en la industria automotriz. Sin embargo, la fabricación de vehículos eléctricos implicaba una tecnología diferente y seguía dependiendo de la cooperación de la cadena de suministro de automóviles existente. Además, el gobierno chino desempeñó un papel fundamental en el apoyo y la promoción de la industria de los NEVs, lo que dio lugar a avances significativos en materia de políticas, tecnología, infraestructuras, cadena industrial⁶ y desarrollo del mercado (Tian, Wang & Zhu, 2024).

El año 2001 fue crucial en el desarrollo de la industria, ya que la tecnología de NEVs se introdujo como proyecto prioritario de investigación científica en el “X Plan Quinquenal de China”, considerado el plan económico de más alto nivel del país. Esto dio un indicio de la relevancia estratégica que tenía dicha industria para la RPCh.

Años más tarde, en marzo de 2009, la Oficina General del Consejo de Estado de China publicó un «Plan para el ajuste y la revitalización de la industria del automóvil», en el que se sostuvo: la aplicación de políticas de consumo activas, la expansión de los mercados urbanos y rurales, la estabilización y la expansión de la demanda de consumo de automóviles (General Office of the State Council of China, 2009).

Fue en la segunda década del siglo XXI, cuando comenzó una proliferación de programas y políticas por parte del gobierno para el fomento de la industria de los NEVs con objetivos claros y concretos. En 2012, con el «Programa de Desarrollo de la Industria Automotriz de Ahorro de Energía y Nuevas Energías (2012-2020)», el Consejo de Estado (2012) creó una política nacional que se convirtió en la base para la demostración y promoción de los NEVs, incluyendo políticas de apoyo tales como subsidios a la compra, normas cada vez más estrictas de ahorro de combustible y emisiones para los vehículos con motor de combustión interna, y directivas para la promoción de la infraestructura de recarga necesaria (Tian, Wang & Zhu, 2024).

Con estas políticas, el Gobierno chino fijó un objetivo acumulativo de producción y ventas de cinco millones de NEV para 2020, fecha en la que se esperaba que la tecnología fuera competitiva en el mercado (Central Committee of the Communist Party of China, 2016). Con 4,92 millones de NEV

6. Las capacidades de fabricación y las materias primas baratas que sostenían sus fábricas de coches de gas también podían utilizarse para apoyar una industria naciente de NEVs, de modo que el gobierno chino tomó medidas para invertir en tecnologías relacionadas.

en circulación a finales de 2020, los analistas del sector consideran que el objetivo se había alcanzado (He & Jin, 2021).

En 2017, el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información, la Comisión de Desarrollo y Reforma y el Ministerio de Ciencia y Tecnología de China publicaron una nota sobre el «Plan de Desarrollo a Medio y Largo Plazo para la Industria del Automóvil». El documento hacía hincapié en el desarrollo vigoroso de la tecnología avanzada de automoción, la formación de un patrón industrial razonable y un sistema de apoyo completo para la industria NEV (Ministry of Industry and Information Technology of the People's Republic of China, National Development and Reform Commission, Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China, 2017).

En 2020, el Consejo de Estado publicó el «Plan de Desarrollo de la Industria de Vehículos de Nuevas Energías (2021-2035)», que se centraba en profundizar la reforma estructural de la oferta, adherirse a la dirección de desarrollo de la electrificación, las redes y la inteligencia, avanzar en tecnologías clave, mejorar las capacidades industriales básicas, construir un nuevo ecosistema industrial y mejorar el sistema de infraestructuras para los 15 años subsiguientes (He & Jin, 2021).

Por último, en 2023, el Ministerio de Finanzas chino, la Administración Estatal de Impuestos y otros departamentos emitieron conjuntamente un aviso sobre la continuación y optimización de la política de reducción y exención del impuesto sobre la compra de NEVs. Se resolvió que entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2025 estarían exentos del impuesto sobre la compra de vehículos. Los NEV comprados entre el 1 de enero de 2026 y el 31 de diciembre de 2027 estarán sujetos a una reducción del 50 % en el impuesto sobre la compra de vehículos (Interesse, 2023).

En ello trabaja China desde entonces y los logros parciales obtenidos son prometedores. A continuación, se pretende comprender el rol de la RPCh en la industria global de los NEVs y su llegada a Sudamérica.

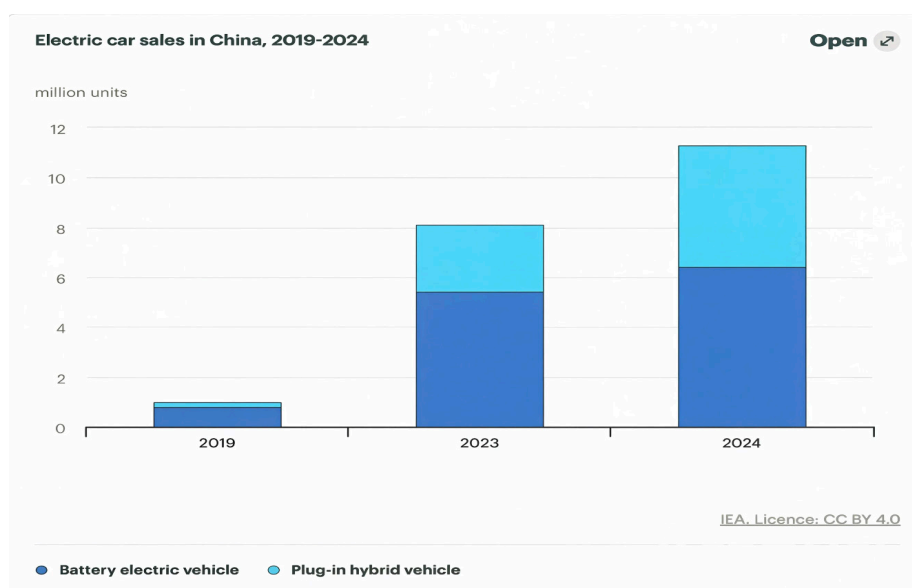
El rol de China en la industria global de los New Energy Vehicles -NEVs- y la progresiva llegada a Sudamérica

Tal como se mencionó anteriormente, el sector de los NEVs y el de las nuevas energías en general son los actuales pilares de la estrategia económica y la competitividad mundial de China desde hace varios años. Con la planificación como eje de sus políticas, la expansión de los NEVs hacia adentro de China y luego hacia afuera es un fenómeno que amerita ser observado.

A nivel doméstico, el crecimiento de los NEVs en China fue acelerado. En 2014, solo había 120 000 NEVs en las carreteras y a finales de junio de 2022, el número de NEVs en circulación superó los 10 millones de unidades. Esta cifra se duplicó a finales de 2023 y alcanzó los 31,4 millones a finales de 2024 (The State Council of the People's Republic of China, 2025). En el gráfico a

continuación se puede observar el incremento en la venta de NEVs en China entre 2019 y 2024 en millones de unidades, así como la distinción entre los vehículos a batería eléctrica y aquellos híbridos enchufables.

Gráfico 1: Ventas de vehículos eléctricos en China 2019-2024



Fuente: IEA (2024)

A inicios de la tercera década del siglo, como el mayor mercado de NEVs del mundo, China contaba con una flota de más de 13,1 millones de NEVs en 2022, con los vehículos eléctricos que comprendían casi el 80% del total (Kaidong y Junting, 2024). De acuerdo con el *Global Energy Vehicles Outlook* de la IEA (2025), las ventas de coches eléctricos en China aumentaron casi un 40 % interanual en 2024. Las exportaciones de NEVs aumentaron un 6,7 % hasta alcanzar los 1,28 millones de unidades en 2024, lo que consolidó la posición de China como líder mundial en el sector de los NEVs (Global Times, 13/01/2025).

Tal como se puede observar en el Gráfico 1, en términos proporcionales, los híbridos enchufables registraron un aumento del 80 % en sus ventas, en comparación con el casi 20 % de los vehículos eléctricos de batería. El incremento de los híbridos enchufables, sin dudas, está vinculado a las políticas chinas dirigidas a la mejora de la infraestructura de carga de este tipo de vehículos. En línea con lo planteado por Tian, Wang & Zhu (2024) respecto a la infraestructura de carga, a finales de 2021 el número de estaciones de carga en China superaba los 2 millones lo que supuso un aumento interanual de alrededor del 50 % respecto al 2020. En 2022, el incremento de la infraestructura de recarga fue de 2.593 millones de unidades y el incremento de las estaciones de recarga públicas aumentó un 91,6 % interanual

(Tian, Wang & Zhu, 2024:7). Desde 2023 el crecimiento de la infraestructura de carga de NEVs en China siguió creciendo rápidamente al compás del aumento de NEVs en el país alcanzando más de 17,35 millones de unidades en el primer semestre de 2025⁷ (Xinhua Español, 18/09/2025).

Respecto a las ventas de NEVs de China a nivel global, en 2023 representaron el 66% del total mundial. Ese mismo año, China superó a Japón y se convirtió en el mayor exportador de automóviles del mundo, dada la rápida expansión en el extranjero de su industria de NEVs. Según datos de la Asociación China de Vehículos de Pasajeros, China exportó 1.730.000 VNE en 2023, lo que representa más del 30% del total de sus exportaciones de automóviles en ese año (Kaidong, & Junting, 2024). Las ventas de coches eléctricos siguieron aumentando a nivel mundial en 2024, con un incremento de más del 25 % hasta superar los 17 millones de unidades, frente a los menos de 14 millones de unidades vendidas en 2023. Las ventas de vehículos eléctricos representaron más del 20 % de todas las ventas de automóviles en 2024 y la RPCCh mantuvo el liderazgo entre los principales mercados con ventas de coches eléctricos que superaron los 11 millones (IEA, 2025a: 15). En prospectiva, se espera que los NEVs pasarán a representar alrededor 60% de las ventas mundiales de automóviles en 2030 (Yongmei, 2024).

El dominio de China se extiende a la cadena mundial de suministro de NEVs ya que controla más de tres cuartas partes de la capacidad mundial de producción de baterías y cuotas significativas de procesamiento de litio, cobalto y grafito (Interesse, 2024). La importancia de dichos sectores radica en la relevancia estratégica de dichos recursos para la elaboración de las baterías de los NEVs debido a que se considera que la batería representa entre el 25 y el 50% del costo total de un vehículo eléctrico (Nykqvist, Sprei y Nilsson, 2019). Atendiendo al alto porcentaje del mercado global de NEVs que depende de China, desde el gobierno y las empresas se pretende ampliar la importación de litio y carbonato de litio dado que se tratan de insumos cruciales para la producción de las baterías de iones de litio utilizadas en los vehículos eléctricos (Wang, 2024: 42). Esto, sin dudas, tiene un fuerte impacto en los países sudamericanos en tanto región poseedora de dichos recursos.

En este sentido, tal como plantea González Jáuregui (2024) en el mercado del litio, la RPCCh se erige como el mayor consumidor mundial de ese mineral crítico y un actor central en la etapa de refinación y fabricación de tecnologías para energías renovables y electromovilidad. Su rol de liderazgo global explica la creciente presencia de empresas chinas en el denominado “Triángulo del Litio”, compuesto por Argentina, Bolivia y Chile (González Jáuregui, 2024: 3). Ello trajo aparejado entre otras cosas que, en Sudamérica, en tanto uno de los escenarios que adquirieron protagonismo en los

7. Las instalaciones de carga pública de vehículos eléctricos alcanzaron la cifra de alrededor de 4,32 millones de unidades, lo que representa un incremento interanual del 37,8 por ciento. Las instalaciones de carga privadas se expandieron a un ritmo aún más rápido, creciendo un 59,6 por ciento interanual hasta 13,03 millones de unidades, indicó la administración (Xinhua Español, 18/09/2025).

últimos años para la RPCh, se empezó a experimentar un mayor interés de empresas chinas en inversiones y proyectos asociados al litio⁸ y también empezó a evidenciarse la llegada de NEVs provenientes de China⁹.

Por su parte, los países sudamericanos, de acuerdo con el informe *Global EV Outlook (2025)* de la IEA, han aumentado su apoyo político a los NEVs desde 2020 y una serie de incentivos para el uso¹⁰ de esta tecnología de transporte, lo que ha tenido su correlato en la cantidad de NEVs en circulación en los diferentes países de la región. A continuación, en la Tabla 1 se tomaron los 6 países más representativos en lo que a la industria de NEVs se refiere:

Tabla 1: Cantidad de unidades del parque vehicular electrificado en países sudamericanos¹¹

Cantidad de unidades del parque de automóviles electrificados livianos (2020-2024)						
Año	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Uruguay
2020	95	1985	753	2930	237	561
2021	211	16306	1341	4259	418	1284
2022	311	35094	2867	7537	724	2603
2023	458	86562	3974	10264	2263	4739
2024	3839	237200	12319	20392	4913	18423

Fuente: elaboración propia en base a Libro Blanco de movilidad sostenible de OLADE, 2025

Tal como se puede apreciar, el líder es *Brasil* que pasó de tener 1985 unidades en circulación en el 2020 a 237.000 en 2024. Asimismo, a fines de 2024 se contabilizaron 12700 estaciones de carga pública, lo que favorece el uso de este tipo de vehículos, ya que favorece la autonomía y la posibilidad de recorrer distancias más largas. Sumado a ello en mayo de 2024, Brasil aprobó el Programa de Movilidad e Innovación Verde –MOVER– que incentivó la inversión del sector privado en la investigación y el desarrollo y la fabricación de tecnologías de vehículos sostenibles, incluidos los vehículos eléctricos (Infobae, 29/05/2024).

8. Para mayor detalle acerca del “triángulo del litio” en el mercado global y los proyectos asociados a recursos minerales, ver González Jáuregui (2024) y Juste & Álvarez (2024).

9. Empresas como BYD, BAIC, CHERY, DFM, GEERY, NIO y Xpeng están a la vanguardia de este movimiento, impulsando la innovación y ampliando el mercado tanto a escala nacional como internacional.

10. Tales como: exenciones tributarias, tarifas preferenciales de la energía para vehículos eléctricos, exoneración de restricciones de movilidad y facilidades de parqueo en espacio público (OLADE, 2025).

11. En la Tabla 1 no se incluye a Argentina dado que se le dedica un apartado específico a continuación.

En segundo lugar, muy por detrás de Brasil, se encuentra Colombia que en 2020 tenía 2930 unidades de NEVs en circulación y llegó a 20.392 en 2024. Aun así, las estaciones de carga pública registradas en Colombia apenas alcanzan las 300. En este sentido, tienen una barrera de infraestructura que difícilmente les permita seguir creciendo si no logran saldar este déficit. Sin embargo, en materia normativa, Colombia cuenta con legislación relevante ya que, en septiembre 2024, el Gobierno creó el Fondo para la Promoción del Avance Tecnológico (FOPAT), que es un fondo colombiano que busca impulsar la transición energética y la modernización del sector transporte, incluyendo los vehículos eléctricos, mediante apoyo técnico y financiero para el reemplazo de flotas de carga y transporte público (Ministerio de Transporte de la República de Colombia, 2024).

En tercer lugar, Uruguay de acuerdo con el Libro blanco sobre Movilidad Sostenible (OLADE, 2025) se ha consolidado como un referente regional en el ámbito energético, gracias a su matriz eléctrica predominantemente renovable. El país vecino pasó de tener 561 unidades en circulación en el 2020 a 18.423 y 202 estaciones públicas de carga en 2024. Respecto a la legislación, la Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica (ENME) se articula a través del Proyecto MOVÉS una iniciativa estatal que promueve un sistema de transporte sostenible, eficiente, bajo en carbono e inclusivo. Dicha estrategia contempla el desarrollo de capacidades institucionales, regulaciones específicas, adopción de nuevas tecnologías y el fomento de un cambio cultural orientado hacia la movilidad limpia (Ministerio de Industria, Energía y Minería, 2025).

En cuarto lugar, Chile en el 2020 tenía 753 unidades en circulación y 12.319 en 2024. Respecto de la infraestructura, Chile tenía a fines de 2024 1133 estaciones públicas de carga, es decir, tiene más que Colombia y Uruguay juntos. Por su parte, desde el 2021 viene trabajando en la Estrategia Nacional de Electromovilidad, en la que se propusieron metas ambiciosas, a saber: a partir del año 2035 todos los vehículos livianos nuevos vendidos en el país deberán ser 100 % eléctricos, y se proyecta que al menos el 40 % del parque vehicular privado esté electrificado para el año 2050 (Ministerio de Energía del Gobierno de Chile, 2021).

Por último, los casos de Ecuador y Bolivia, quizás con cifras más tímidas, mostraron un avance en relación con la cantidad de NEVs en lo que va de la tercera década del siglo. Ecuador tenía 237 en 2020 y llegó a 4913 unidades en circulación en 2024 y 144 estaciones públicas de carga. Bolivia, por su parte, registró 95 unidades de NEVs en 2020 y 3839 en 2024, con 15 estaciones públicas de carga a lo largo del territorio nacional (OLADE, 2025). Ambos países vienen trabajando en diversas normativas que apuntan a la transición hacia un transporte más sostenible.

Los principales desafíos en la mayoría de los países sudamericanos están asociados a la normativa enfocada en el uso de este tipo de vehículos y a

la infraestructura de carga¹² como una de las piezas fundamentales para que los NEVs ganen mayores cuotas en los parques automotores nacionales y así colaborar con el proceso de transición energética nacional. Algunos países, en mayor medida que otros, han ido sorteando los obstáculos y se encuentran más cerca de alcanzar sus objetivos en el marco de la transición hacia la movilidad sostenible.

La presencia de la RPCh en estos procesos en Sudamérica es indiscutida. Si bien, todos los países sudamericanos cuentan con las condiciones energéticas y los recursos necesarios para liderar la transformación hacia una movilidad sostenible, el apoyo del Estado es crucial para lograrlo. Quizás allí radica la principal diferencia entre cada uno de ellos. A continuación, se establecen algunas apreciaciones sobre cuáles son los principales desafíos que enfrenta la RPCh para el desembarco de los NEVs en Argentina.

Argentina frente a la transición energética global y su correlato en la movilidad urbana. El desafío de la llegada de NEVs

Desde la década del 90 tras la aprobación de la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático” mediante la Ley N° 24.295, Argentina viene mostrando interés por las cuestiones vinculadas al cambio climático. La firma del “Protocolo de Kyoto”¹³ en 1998, su posterior ratificación en 2001 (en el marco de la Convención) y la promulgación de la Ley N° 25.438 (Ministerio de Justicia de la Nación, 2001) dieron cuenta de un compromiso aún mayor, asumido por nuestro país relativo al tema.

En el siglo XXI, se firmó y ratificó el “Acuerdo de París sobre el Cambio Climático” (United Nations Climate Change, 2015) y se aprobó mediante la Ley N° 27.270 en el 2016 (Ministerio de Justicia de la Nación, 2016). En ese marco se presentó la “Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional”¹⁴ (NDC, por su sigla en inglés).

En 2017 también se presentó el “Plan Nacional de Acción de Energía y Cambio Climático” y en 2019 se aprobó el “Primer Plan de Adaptación y Miti-

12. De acuerdo al Libro Blanco de Movilidad Sostenible en ALC de OLADE (2025:43): “El déficit de estaciones de carga surge del círculo vicioso. Al no existir todavía una demanda lo suficientemente alta por parte de los usuarios de la electromovilidad, no se considera todavía la instalación de estaciones de carga pública como un negocio costo efectivo para los inversionistas; y al mismo tiempo, al no existir la suficiente infraestructura de carga, se frena la adopción de vehículos eléctricos, sobre todo para el recorrido de grandes distancias”.

13. Para más información sobre el “Protocolo de Kyoto” visitar: https://unfccc.int/es/kyoto_protocol

14. Son los planes de acción de cada país para abordar el cambio climático, incluyendo la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la adaptación a sus impactos.

gación al Cambio Climático” mediante la resolución N° 447. En línea con ello, en el 2020 se presentó la “Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional”.

En 2023, el primer plan fue actualizado y se formalizó el “Segundo Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático”¹⁵ mediante la resolución N.º 146. En el mismo cuadro de situación se publicó el “Plan Nacional de Transición Energética”¹⁶. Todo esto nos muestra al menos una intencionalidad del gobierno argentino para lograr una mayor eficiencia energética. Por carácter transitivo, y en función de los planes y políticas antes mencionados, surgió la necesidad de promover políticas de descarbonización del transporte, y la movilidad eléctrica forma parte fundamental de ese camino. No obstante, el desembarco de los NEVs en Argentina tiene múltiples desafíos, considerando que el territorio nacional no está aún preparado para la incorporación y el correcto funcionamiento de los NEVs.

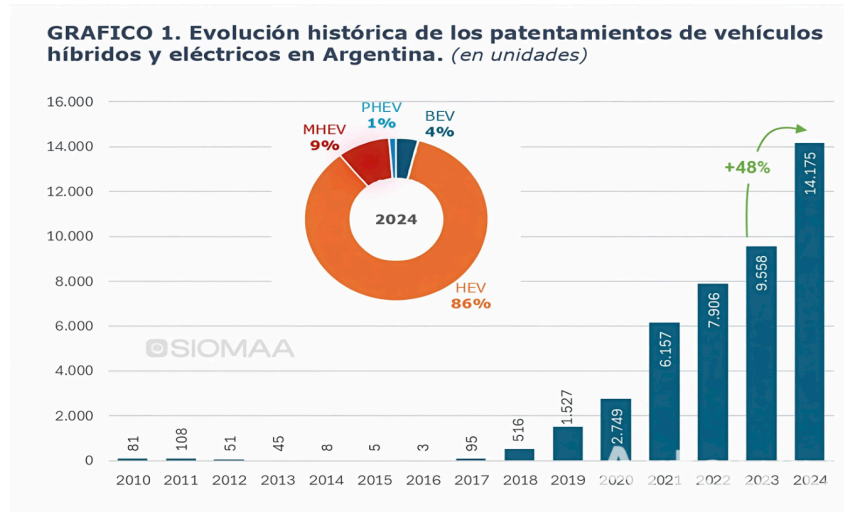
Los obstáculos para el crecimiento exponencial esperado de los NEVs en el territorio nacional eran inicialmente la cuestión regulatoria, las protecciones fiscales que impactaban directamente en el precio de los NEVs y la casi inexistente infraestructura de carga de ese tipo de vehículos (Baruj, Bril Mascarenhas, Gottig, *et al.*, 2022). Si bien se han registrado avances en algunos de estos obstáculos, Argentina aún presenta una serie de barreras que la marginan de las prioridades de las empresas chinas líderes en NEVs, en su estrategia de expansión de la industria en los países del Sur Global.

Si bien en términos comparativos, la realidad de Argentina con relación a los NEVs es sustancialmente menos representativa que en otros países de la región, no por eso resulta menos interesante. Tal como se puede ver en el Gráfico 2 a continuación, el crecimiento desde 2018 es evidente y coincide con el año en que se comenzó a comercializar el primer auto 100% eléctrico, el BAIC EX260 de origen chino en el territorio nacional. A partir de la evolución histórica de los patentamientos de NEVs en Argentina entre 2010 y 2024, se pueden hacer algunas reflexiones.

15. Para más detalle sobre las medidas adoptadas ver: “Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático al 2030” (2023). Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_-_adaptacion_y_mitigacion_al_cambio_climatico_1285pag_1.pdf

16. Para mayor detalle ver el Plan Nacional de transición energética a 2030 (2023). Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoleg/res517-386321.pdf>

Gráfico 2: Evolución histórica de los patentamientos de NEVs en Argentina entre 2010 y 2024



Fuente: Informe del sector automotor argentino elaborado por Siomaa y publicado por Acara.

En función del gráfico y las cifras arrojadas por la Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina (ACARA) se puede afirmar que durante 2021 se vendieron en Argentina 6157 vehículos híbridos y eléctricos, es decir 3408 autos más que en 2020 lo que equivale a un alza de alrededor del 148% (Lendoiro, 2022). En 2023 se comercializaron 9.552 unidades electrificadas y en 2024 fueron 14.173 unidades electrificadas, lo que indica un crecimiento interanual de 48,4% (Cutuli, 2025). Esto muestra que los NEVs en Argentina siguen en ascenso. A pesar de dicho incremento en términos porcentuales, la suma de híbridos y eléctricos representó apenas el 3,4% de los patentamientos totales en Argentina en 2024, lo cual muestra una relevancia relativa.

En el primer semestre de 2025 se patentaron 12.355 vehículos electrificados, lo que representa un crecimiento interanual del 56% respecto al mismo período de 2024 (Zalazar, 07/09/2025). Se trata del mayor registro histórico desde que se introdujeron estas tecnologías en el país, lo que marca un punto de inflexión. Sin embargo, no debe sobredimensionarse, ya que ese volumen equivale apenas al 4% del total de 309.000 autos patentados en el semestre en el país.

En Argentina son 17 las marcas de autos chinos que están disponibles. Todas ellas ingresan al país de la mano de grupos empresarios e importadores argentinos como el Grupo Belcastro que trabaja con BAIC y Skywell; el Grupo

Socma¹⁷ con Chery, JAC y DFSK (utilitarios); el Grupo Corven¹⁸ con Foton y DFSK; el Grupo Car One con Great Wall, Haval y Changan; Famly¹⁹ con Jetour y KyC; Ralitor S.A.²⁰ con Shineray, DFM, JMC y Victory; el Grupo Empresario Prieto con Maxus y Eximar con Geely (Oliveri, 25/03/2025).

En la visita de bajo perfil de BYD (*Believe Your Dreams*)²¹ a nuestro país, en octubre del 2024, se estuvieron analizando posibilidades de inversión en Argentina, donde el litio y la energía solar fueron protagonistas (Ámbito, 2025). La importancia de dichos sectores radica en la relevancia estratégica de dichos recursos para la elaboración de las baterías de los NEVs ya que se considera que la batería representa entre el 25 y el 50% del costo total de un vehículo eléctrico (Nykqvist, Sprei y Nilsson, 2019). En este sentido, en tanto mayor productor de vehículos eléctricos del mundo, China quiere ampliar la importación de carbonato de litio dado que se trata de un insumo crucial para la producción de las baterías de iones de litio utilizadas en los vehículos eléctricos (Wang, 2024:42). Luego de la visita de Karina Milei a China y el encuentro del presidente Javier Milei con Xi Jinping en la pasada Cumbre del G20, el líder de la RPCh asumió las dificultades económicas y financieras del país, no obstante, para su proyecto geopolítico China necesita litio y cobre en cantidades infinitas, un recurso natural que Argentina puede entregar a cambio de inversiones chinas a mediano plazo (Lejtman, 2024) ¿se aproxima una nueva etapa de préstamos con garantía de recursos?

En febrero de 2025 se anunció que la empresa china líder en vehículos eléctricos, BYD desembarcaría en Argentina bajo un modelo importador y con una red de concesionarios exclusivos. Se trata de uno de los mayores fabricantes mundiales de vehículos electrificados. Por primera vez en 2024, BYD alcanzó la venta de 4,27 millones de NEVs durante todo el año 2024²², incluyendo tanto vehículos eléctricos de batería como híbridos enchufables. Esto representó un aumento de aproximadamente el 41,26 % con respecto al mismo período del año anterior. También cabe destacar que las ventas de

17. El Grupo Socma (Grupo Sociedades Macri) es uno de los grupos empresariales más importantes de la Argentina, fundado por el magnate ítalo-argentino Franco Macri, padre del expresidente argentino Mauricio Macri. El grupo posee empresas en Argentina, Brasil, Panamá y Uruguay. Las empresas que lo integran están relacionadas principalmente con las actividades de construcción, industria automotriz, correo, recolección de residuos e industria alimentaria.

18. Para más información del Grupo Corven visitar: <https://corven.com.ar/negocios/#automotriz>

19. Para más información de Famly visitar: <https://www.famly.com.ar>

20. Para más información de Ralitor S.A visitar: <https://jmcargentina.com.ar>

21. En 2017 con Mauricio Macri la firma china BYD obtuvo el rango de *terminal automotriz* para fabricar vehículos en la Argentina, pero no lo ha hecho uso de esa credencial hasta el momento.

22. Los vehículos totalmente eléctricos representaron el 41,5% de las ventas totales de BYD y los híbridos enchufables (PHEV) representaron el 58,5%, es decir, 2.485.378 vehículos, un 72,8% más que los 1,4 millones de 2023 (Lahiri, 01/03/2025).

BYD fuera de China crecieron fuertemente, con 417.204 entregas, es decir, el 71,9% más que en 2023 (Lahiri, 01/03/2025).

Finalmente, en octubre de 2025 se formalizó la creación de BYD Auto Argentina S.A.U., como filial de la automotriz china, lo que representó un paso legal clave para empezar a operar en el mercado argentino. Restaría analizar el modo en el que van a operar, considerando la reciente apertura de la nueva planta industrial en Camaçari –Brasil– la cual tiene una capacidad inicial para producir 150.000 vehículos al año y 300.000 en una segunda etapa, convirtiéndose en el complejo industrial más grande de la empresa fuera de Asia (Xinhua, 10/10/2025). He aquí una oportunidad para que los BYD de fabricación regional comiencen a llegar a la Argentina con los aranceles acordados en el marco del acuerdo automotriz firmado con Brasil en 2019²³.

A los efectos de avanzar en la transición hacia nuevas tecnologías de movilidad, con un recambio de motorizaciones mediante la incorporación de los motores híbridos y los motores eléctricos, el gobierno argentino publicó en enero del 2025 el Decreto 49/2025²⁴ en el que se permite la importación de 50.000 unidades sin el pago del Derecho de Importación Extrazona –anteriormente del 35%–, buscando fomentar la competencia en el sector automotor y reducir los precios al consumidor. Esta medida tuvo impacto en el mercado automotor mostrando señales de transformación, dado que alivió uno de los obstáculos de la entrada, es decir, las altas barreras arancelarias.

Sumado a ello, el gobierno nacional avanzó en la desregulación de los vehículos eléctricos e híbridos con la Resolución 22/2025 con la eliminación del Registro Nacional de Infraestructura de Carga de Vehículos Eléctricos y Vehículos Híbridos Eléctricos, dejando sin efecto el registro obligatorio que fue creado en 2023 –Resolución 817/23–, con el objetivo de quitar trabas burocráticas y promover el desarrollo del sector (Ministerio de Economía, 29/01/2025).

Con relación a la infraestructura de carga, hasta octubre de 2024, Argentina contaba con aproximadamente 230 estaciones de carga para vehículos eléctricos, distribuidas en 19 provincias. Sin embargo, la mayoría de estos puntos se encuentran en CABA y provincia de Buenos Aires, concentrando en conjunto el 56,9% de las instalaciones. Las principales empresas encargadas del crecimiento de la infraestructura de carga de NEVs en Argentina son: Novapower SRL, Enel X, ABB, Intermepro, Scame E-Mobility Argentina, Schneider Electric, WEG (Comba, 17/03/2025) y Chargebox Net con quien BYD anunció una alianza ²⁵ (ChargeBox, 22/09/2025). Chargebox Net, una

23. Dicho acuerdo apunta a la liberalización total para 2029 (Secretaría de Coordinación de Producción del Ministerio de Economía, 2019).

24. Para mayor detalle del Decreto 49/2025 del Poder Ejecutivo Nacional “DERECHO DE IMPORTACION EXTRAZONA” ver: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-49-2025-408925>

25. Chargebox Net, una de las empresas líderes, con la mayor red de cargadores para autos eléctricos de la Argentina. La red ya tiene más de 62 puntos de carga en la Argentina y planea instalar este año los primeros cargadores rápidos Supernova (cargadores rápidos

de las empresas líderes, con la mayor red de cargadores para autos eléctricos de la Argentina. La red ya tiene más de 62 puntos de carga en la Argentina y planea instalar este año los primeros cargadores rápidos Supernova (cargadores rápidos de corriente continua que permiten cargas en pocos minutos) (Cristófalo, 2024).

En síntesis, las flexibilizaciones regulatorias y la baja de aranceles en materia de importaciones impulsan un crecimiento sin precedentes del parque automotor eléctrico. Esto acompañado de los avances en el desarrollo de una infraestructura de carga para vehículos eléctricos para alcanzar una cobertura nacional equitativa, debería traer aparejada una baja en los precios, una mayor competitividad y una eventual inclinación hacia vehículos con energías limpias, lo que le permitiría a Argentina acercarse a sus objetivos de mayor eficiencia energética en el marco de la transición energética global.

Conclusiones

Es un hecho indiscutido que la RPCh, se ha convertido en el protagonista por excelencia en la industria de NEVs en los últimos años, con BYD como líder tanto en el mercado local como en el global. Tanto su rol en la transición energética como su liderazgo en la carrera tecnológica ubican a la RPCh en una posición de privilegio en el marco de la disputa por el liderazgo global con EEUU.

La RPCh ve a EEUU como un competidor estratégico en Sudamérica; quizás por ello, los países de la región han ganado una posición atractiva en la política exterior china. Entonces, se presentan como uno de sus escenarios de acción dado que se trata de una región rica en recursos naturales y de gran relevancia geoestratégica. Si se toma en consideración que más del 60% del mercado global de NEVs depende de China, se puede deducir que seguramente el país asiático pretende ampliar la importación de litio y sus derivados, por tratarse de insumos cruciales en sus procesos de fabricación. Esto naturalmente tiene un impacto directo en al menos los tres países de la región que conforman el “triángulo del litio”.

En este sentido, navegando entre oportunidades y desafíos, los países sudamericanos empezaron a posicionarse, en el marco de la transición energética regional, en la búsqueda de la transformación hacia una movilidad sostenible. Si bien casi todos los países cuentan con las condiciones energéticas y los recursos necesarios para avanzar hacia una movilidad sostenible, el apoyo del Estado es crucial para lograrlo. Quizás allí radica la principal diferencia en los caminos recorridos por cada uno de ellos, pero vale reconocer que han ido acomodándose, desde la heterogeneidad, en la búsqueda de un lugar propio.

de corriente continua que permiten cargas en pocos minutos) (Cristófalo, 2024).

Con el liderazgo de Brasil, seguido por Colombia, Uruguay y Chile, se abrieron las puertas de la región a las inversiones de las grandes empresas chinas que lideran el sector de los NEVs. Argentina aún parece estar relegada porque, más allá del avance en materia regulatoria y arancelaria, aún tiene un gran déficit en lo que respecta a la infraestructura de carga de este tipo de vehículos. No obstante, se observa un gran crecimiento del sector de los NEVs en el parque automotor nacional en los últimos años y las perspectivas de crecimiento parecen seguir en aumento.

La contracara de la penetración de los NEVs chinos en Argentina nos hace (re)pensar el impacto que esto tendrá en la industria automotriz tradicional de nuestro país, en la posible reducción de empleos y en la exacerbación de la asimetría en nuestra relación con la RPCCh, que probablemente conduzca a una nueva etapa de reprimarización de la industria nacional, en este caso referido al sector automotriz.

El actual gobierno nacional libertario, más allá de su clara inclinación hacia Estados Unidos en términos políticos e ideológicos, habilitó paralelamente un fortalecimiento de los vínculos con China a través del sector privado, como con las automotrices chinas que penetraron el mercado nacional en los últimos años. En este sentido, al gobierno nacional le corresponde una gran tarea de gestión en donde se priorice el desarrollo nacional por sobre el crecimiento económico, aunque a juzgar por los hechos, no parece ser una prioridad.

Referencias bibliográficas

Ámbito (28/01/2025). Axel Kicillof quiere que la automotriz china BYD se instale en Buenos Aires. Disponible en: <https://www.ambito.com/autos/axel-kicillof-quiere-que-la-automotriz-china-byd-se-instale-buenos-aires-n6107577>

Baruj, Gustavo, et al. (2022). Informe sobre Electromovilidad en la Argentina Oportunidades y barreras para su desarrollo. Disponible en: https://fund.ar/wp-content/uploads/2022/12/Fundar_Electromovilidad_en_Argentina-1.pdf

Central Committee of the Communist Party of China (2016). Notice of the State Council on issuing the national strategic emerging industry development plan for the 13th five-year plan. Disponible en: <https://en.ndrc.gov.cn/policies/202105/P020210527785800103339.pdf>

Cepi, Natalia (2021). Los Rumbos del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia: El diálogo entre Política Exterior y Diplomacia. *Janus.net, e-journal of international relations*. Volumen. 12 N° 2. Disponible en: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.3>

ChargeBox (22/09/2025). BYD y Chargebox anuncian su alianza en Argentina. Disponible en: <https://chargeboxnet.com/byd-argentina-chargebox/>

Comba, Pablo (17/03/2025). Infraestructura de carga para vehículos eléctricos en Argentina: avances y desafíos. *Punto a Punto*. Disponible en: <https://mendoza.puntoapunto.com.ar/infraestructura-de-carga-para-vehiculos-electricos-en-argentina-avances-y-desafios/>

Cristófalo, Carlos (2024). Supernova: los cargadores rápidos se suman a la red de ChargeBox Net en Argentina. *Inside EVs*. Disponible en: <https://insideevs.com.ar/news/713134/supernova-chargebox-anuncio-argentina/>

Cuenca Navarrete, Arsenio & Vázquez Rojo, Juan (2021). Tecnonacionalismo: la estrategia de China para convertirse en una superpotencia. *Jiexi Zhongguo*. N° 34 – Análisis y pensamiento iberoamericano sobre China, pp. 4-20.

Cutuli, Sergio (30/01/2025). ¿Cuántos autos electrificados se venden en Argentina? *El Economista*. Disponible en: <https://eleconomista.com.ar/autos/cuantos-autos-electrificados-venden-argentina-n81587>

General Office of the State Council of China (2009) Adjustment and revitalization plan for the automobile industry. Disponible en: https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2009-03/20/content_8121.htm

Global Times (13/01/2025) China predicts its NEV sales to reach 16 million units in 2025, up 24.4% from 2024. Disponible en: <https://www.globaltimes.cn/page/202501/1326782.shtml>

González Jáuregui, Juliana (2024). La presencia de empresas chinas en el sector argentino del litio: implicaciones para el desarrollo económico y la inserción internacional en el escenario geopolítico y geoeconómico actual. *Revista Desarrollo Estado y Espacio*. Volumen 3. N° 1. Disponible en: <https://doi.org/10.14409/rdee.2024.1.e0039>

He, Hui & Jin, Lingzhi (2021). How China put nearly 5 million New Energy Vehicles on the road in one decade. *International Council on Clean Transportation*. Disponible en: <https://theicct.org/how-china-put-nearly-5-million-new-energy-vehicles-on-the-road-in-one-decade/>

Infobae (29/05/2024). El Senado de Brasil aprueba este miércoles la ley para incentivar la descarbonización del automóvil. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2024/05/29/el-senado-de-brasil-aprueba-este-miercoles-la-ley-para-incentivar-la-descarbonizacion-del-automovil/>

Interesse, Giulia (2023) China Extends NEV Tax Reduction and Exemption Policy to 2027. *China Briefing*. Disponible en: <https://www.china-briefing.com/news/china-extends-nev-tax-reduction-and-exemption-policy-to-2027/>

Interesse, Giulia (2024). China Industries to Watch in 2025. *China Briefing*. Disponible en: <https://www.china-briefing.com/news/china-industries->

to-watch-in-2025/

International Energy Agency (2024). World Energy Investment Report 2024. Disponible en: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/60fcd-1dd-d112-469b-87de20d39227df3d/WorldEnergyInvestment2024.pdf>

International Energy Agency (2025). Global Energy Review 2025. Disponible en: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/5b169aa1-bc88-4c96-b828-aaa50406ba80/GlobalEnergyReview2025.pdf>

International Energy Agency (2025a). Global EV Outlook 2025. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2025>

Juste, Stella & Álvarez, Mariano (2024). Pensar el litio en Argentina y Chile: Oportunidades transfronterizas para el desarrollo de una cadena de valor. En: *Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 381-403.

Kaidong Feng & Junting Cheng (2024). ¿Un motor de cambio global? El auge de la industria china de vehículos de nueva energía y sus implicancias mundiales. WENHUA ZONGHENG. Volumen 2. N° 2. Disponible en: <https://thetricontinental.org/es/wenhua-zongheng-2024-2-china-nueva-energia-industria-vehiculos/>

Lahiri, Indrabati (01/03/2025). Chinese EV giant BYD beats domestic players to hit record 2024 sales. *Euronews*. Disponible en: https://www-euronews-com.translate.google/business/2025/01/03/chinese-ev-giant-byd-beats-domestic-players-to-hit-record-2024-sales?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sge

Lejtman, Román (29/09/2024). El giro diplomático de Milei para obtener inversiones de China alertó a la Casa Blanca. *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/estados-unidos/2024/09/29/el-giro-diplomatico-de-milei-para-obtener-inversiones-de-china-alerto-a-la-casa-blanca/>

Lendoiro, Florencia (18/01/2022). Autos eléctricos e híbridos: las ventas crecieron 148%, cuáles se consiguen hoy en Argentina. *El Economista*. Disponible en: <https://www.cronista.com/negocios/autos-electricos-hibridos-que-se-consigue-hoy-en-argentina-ventas-crecieron-148/>

Marchetti, Agustina (2022). China en el marco de la Revolución 4.0: aspiraciones de liderazgo tecnológico. En: Giaccaglia, Clarisa, et al. *Soplan nuevos vientos: ¿Tiempos nuevos para BRICS? Marcos conceptuales y pujas de poder en la negociación de la agenda internacional*. Rosario: Editora UNR.

Marchetti, Agustina (2025). China y el giro hacia las “nuevas infraestructuras” en América Latina. Su rol en la industria de los NEVs y el desafío de la electromovilidad en Argentina. *Revista Studia Politicae*. Volumen 64, pp. 175-197.

Ministerio de Economía Argentina (29/01/2025) El Gobierno Nacional avanza en la desregulación de los vehículos eléctricos e híbridos. Disponible

en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-nacional-avanza-en-la-desregulacion-de-los-vehiculos-electricos-e-hibridos>

Ministerio de Economía de la República Argentina (2022) “Plan Argentina 4.0” Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/planargentina40/industria-4-0>

Ministerio de Economía de la República Argentina (2023) Plan Nacional de transición energética a 2030. Secretaria de energía. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoleg/res517-386321.pdf>

Ministerio de Economía de la República Argentina (2025). En camino a la transición energética. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/permer/en-camino-la-transicion-energetica>

Ministerio de Energía del Gobierno de Chile (2021). Estrategia Nacional de Electromovilidad. Disponible en: https://energia.gob.cl/sites/default/files/estrategia-nacional-electromovilidad_ministerio-de-energia.pdf

Ministerio de Industria, Energía y Minería (2025). Gobierno de Uruguay – Movilidad Sostenible. Proyecto MOVÉS. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/proyecto-moves>

Ministerio de Justicia de la Nación de la República Argentina (2016). Ley 27270 – Apruébese el Acuerdo de París. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265554/ley27270.pdf>

Ministerio de Transporte de la República de Colombia (2024). Decreto 1266 de 24 – FOPAT. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=253276>

Ministry of Industry and Information Technology of the People’s Republic of China, National Development and Reform Commission, Ministry of Science and Technology of the People’s Republic of China (2017). Medium – and long-term development plan for the automobile industry. https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5230289.htm

Myers, Margaret, Melguizo, Ángel & Wang, Yifang (2024). “Nueva Infraestructura”: Tendencias emergentes de la inversión extranjera directa de China en América Latina y el Caribe. Reporte CHINA-ALC.

Nykvist, Björn; et al. (2019). Assessing the progress toward lower priced long range battery electric vehicles. *Energy Policy*. Volumen 124, pp. 144-155.

OLADE (2025). Libro Blanco de la Movilidad Sostenible en América Latina y el Caribe 2025. Organización Latinoamericana de Energía. Disponible en: <https://www.olade.org/wp-content/uploads/2025/09/Libro-Blanco-Espanol-DIGITAL.pdf>

Oliveri, Hernán (25/03/2025) Autos chinos: cuáles son las marcas y qué modelos ofrecen en el país. *Clarín*. Disponible en: <https://www.clarin.com/>

autos/autos-chinos-marcas-modelos-ofrecen-pais_0_kqMvRznsHo.html

Onat, Nuri & Kucukvar, Murat (2022). A systematic review on sustainability assessment of electric vehicles: knowledge gaps and future perspectives. *Environmental Impact Assessment Review*. Volumen 97. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0195925522001330>

Secretaría de Coordinación de Producción del Ministerio de Economía (2019). Argentina-Brasil: Nuevo acuerdo automotriz por diez años. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-brasil-nuevo-acuerdo-automotriz-por-diez-anos>

The State Council The People's Republic of China (2025). New energy vehicles in use in China exceed 30 million. Disponible en: https://english.www.gov.cn/archive/statistics/202501/17/content_WS678a06e4c6d-0868f4e8eee8a.html

Tian, Jiamei, et al. (2024) Overview of Chinese new energy vehicle industry and policy development. *Green Energy and Resources* 2 .

United Nations Climate Change (2015). Acuerdo de París. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

Vilariño Pintos, Eduardo (2016). Curso de Derecho Diplomático y Consular. Madrid: Editorial Tecnos, Quinta Edición.

Wang, Peng (2024). China y América Latina y el Caribe: Asimetría, Interdependencia y Asociación Estratégica. En: China y América Latina y el Caribe: relaciones multidimensionales y multinivel. FLACSO Secretaría General, pp.20-39.

World Atlas (2024). How Many Countries Are In South America? Disponible en: <https://www.worldatlas.com/geography/how-many-countries-are-in-south-america.html>

Xinhua Español (10/10/2025). Presidente de Brasil inaugura planta de BYD en Bahía y destaca fortalecimiento de relación con China. Disponible en: <https://spanish.xinhuanet.com/20251010/2a906b43cca342b49cb0771478da-73fb/c.html>

Xinhua Español (12/05/2025). Observatorio Económico: Vehículos de nueva energía de China avanzan con fuerza en mercados de América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://spanish.news.cn/20250512/573b8ae8253a-4b8a832f4832854203cc/c.html>

Xinhua Español (18/09/2025) Infraestructura de carga de vehículos eléctricos en China sigue expandiéndose rápidamente. Disponible en: <https://spanish.news.cn/20250918/adea2ae033fe4337abb960ab06bb41b5/c.html>

Yang, Zeyi (2023). How did China come to dominate the world of electric cars? *MIT Technology Review*. Disponible en: <https://www.technologyreview.com/2023/02/21/1068880/how-did-china-dominate-elec>

tric-cars-policy/

Yongmei, Liang (26/04/2024). Las “tres nuevas” industrias de China: impulsan la recuperación económica mundial. CGTN. Disponible en: <https://news.cgtn.com/news/2024-04-26/China-s-new-three-industries-Powering-global-economic-recovery-1t74Cl2iTvO/p.html>

You, Xiaoying (2023). The ‘new three’: How China came to lead solar cell, lithium battery and EV manufacturing. Dialogue Earth. Disponible en: <https://dialogue.earth/en/business/new-three-china-solar-cell-lithium-battery-ev/>

Yuan, Jiahai (2018). The future of coal in China. *Resources, Conservation and Recycling*. Volumen 129, pp. 290-292. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2016.12.006>

Yue, Mengdi & Nedopil, Christoph (2025) China green finance status and trends 2024-2025 Report, Green Finance & Development Center, Fudan University, Shanghai.

Zalazar, Mariano (07/09/2025). En el primer semestre creció 56% el patentamiento de autos híbridos y eléctricos. *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2025/09/07/en-el-primer-semestre-crecio-56-el-patentamiento-de-autos-hibridos-y-electricos/>

Zhang, Xinghui, et al. (2022). A review on thermal management of lithium-ion batteries for electric vehicles. *Energy*, Volume 238, Part A. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0360544221019009>



La diplomacia argentina frente a la Guerra de Gaza e Irán: un análisis de la Política Exterior Argentina y del lugar del Medio Oriente en el gobierno de Javier Milei

*Rubén Paredes Rodríguez**



* Doctor en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional con especificidad en Desarrollo Económico e Institucional (CEI-CERIR-UNR). Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Director Adjunto del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI) (UNR). Coordinador del Grupo de Estudios del Medio Oriente (GEMO) del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Profesor Titular de Economía Internacional y Profesor a cargo del Seminario Religión, Política y Economía en las Relaciones Internacionales del Medio Oriente y Norte de África, Licenciatura en Relaciones Internacionales (UNR). Miembro del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) y del Centro de Investigaciones de Política y Economía Internacional (CIPEI). Correo electrónico: ruben.paredes@fcpolit.unr.edu.ar

Introducción

Los ataques terroristas cometidos por el Movimiento de Resistencia Islámica (Hamás) el 7 de octubre de 2023 sobre Israel abrieron un nuevo capítulo de violencia en el otrora conflicto palestino-israelí.¹ Dada la magnitud del mismo, la *Operación Diluvio de Al-Aqsa* fue respondida primeramente por Tel Aviv con la *Operación Guardián del Muro* hasta que finalmente la respuesta fue denominada como guerra. La Guerra de Gaza se ha extendido en el tiempo, sobre distintos actores y territorios poniendo en entredicho el derecho internacional y el derecho humanitario, y su eclosión implicó distintos posicionamientos internacionales, en el que se encuentra también el de Argentina.

La condena internacional a los ataques tuvo matices en lo que respecta al contexto particular en el que se realizaron, la dimensión (al involucrar civiles) y a la metodología empleada -no novedosa- de tomar rehenes de distintas nacionalidades. En ese momento, el gobierno de Alberto Fernández condenó los ataques y pidió por la liberación de los mencionados rehenes por encontrarse entre ellos ciudadanos argentinos. Cabe mencionar, que hasta ese entonces las relaciones con Israel eran tensas, dada la posición de Argentina de condenar los anteriores ataques cometidos por Hamas, pero criticando el uso desproporcionado de la fuerza por parte de las Fuerzas de Defensa Israelíes (FDI).

En el comunicado de prensa 508/23, ante los hechos ocurridos, la cancillería argentina sostuvo: “La Cancillería argentina deplora los ataques armados provenientes de la Franja de Gaza contra el sur de Israel. El Gobierno argentino condena las acciones terroristas de Hamas contra el territorio israelí y hace un llamamiento para que se ponga fin a la violencia y se garantice la protección de la población civil. La Argentina manifiesta su solidaridad con el pueblo israelí y expresa sus sentidas condolencias a los familiares de las víctimas” (MREC, 07/10/2023).

11 días después, ante el tenor de los acontecimientos en Gaza, Argentina retomó el posicionamiento crítico hacia el uso desproporcionado de la fuerza por parte de Israel cuando éste atacó el hospital de Al Ahli Arab. En el comunicado 523/2023 se expresó la “condena el ataque contra el hospital Al Ahli Arab ubicado en la región norte de la Franja de Gaza, que produjo cientos de muertos y heridos y expresa sus sentidas condolencias a los familiares de las víctimas. El Gobierno argentino reitera que el derecho internacional humanitario debe ser respetado y hace un llamamiento para que se ponga fin a la violencia y se garantice la protección de la población civil a fin de evitar una catástrofe humanitaria” (MREC, 18/10/023).

1. El conflicto palestino-israelí, abierto desde 1948 ha estado jalonado por guerras, negociaciones, conferencias y procesos de paz fallidos. En el siglo XXI, éste se manifestó a través de capítulos de violencia con la: Operación Plomo Fundido (2008), Operación Pilar Defensivo (2012), Operación Margen Protector (2014), Operación Guardián del Muro (2021) y Operación Amanecer (2022).

Asimismo, se instruyó a la Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria –Casco Blanco–, el ofrecimiento de ayuda humanitaria para la población afectada por el conflicto. Esta se materializó con el envío de suministros a través de Egipto con destino a la Media Luna Roja de: “tres pallets que alcanzan una tonelada de mercaderías trasladan 400 mil pastillas potabilizadoras de agua, 57.600 unidades de pastillas desinfectantes, remedios acordes a la situación de la población, materiales para la atención médica, leche en polvo, calzados y variados tipos de ropa” (Comunicado de Prensa, 10/11/2023). Una segunda ayuda se realizó el jueves 23 de noviembre con el apoyo de movimientos sociales y organizaciones de la economía popular. En ella se efectivizó el envío de 6 toneladas de alimentos, insumos médicos y pañales para responder a los pedidos de la Media Luna Roja egipcia y así brindar asistencia a la población afectada por el conflicto bélico que se desarrolla en el territorio palestino-israelí (MREC, 23/11/2023).

Para ese entonces, la suerte política del gobierno del Frente de Todos estaba echada. En las elecciones presidenciales, un nuevo signo político se impuso con el partido La Libertad Avanza, llevando al poder al economista Javier Milei. En el contexto de crisis económica que atravesaba el país, la cartera económica era la que acaparaba la atención, sin embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto también. La ministra elegida para el cargo era una economista liberal con poca trayectoria en relaciones internacionales, Diana Mondino, quien fuera una de las mujeres de confianza del círculo del presidente y diputada electa por la ciudad de Buenos Aires.

El 10 de diciembre de 2023, el diagnóstico presentado por el presidente electo daba cuenta del estado de descomposición social y de crisis económica que se atravesaba, pero también del nuevo rumbo que éste emprendería hacia el exterior. Para algunos, la pertenencia identitaria con el mundo occidental y los valores de libertad, defensa de la propiedad privada y la democracia rememoraba la entonces política exterior de los noventa, durante el gobierno de Carlos Menem. Sin embargo, a pesar de algunas similitudes, atrás de ella no se encontraba un *Think Tank* o un asesor académico como Carlos Escudé. Para el nuevo gobierno, existía un mundo Occidental libre pero amenazado, y al que Argentina debía unirse, con el fin de enfrentar lo que con el transcurrir del tiempo el propio presidente identificaría como la *Barbarie*.

En este sentido, desentrañar la matriz ideológica que da basamento a los lineamientos de política exterior resulta un imperativo categórico para entender los cursos de acción diplomáticos emprendidos, los cuales tuvieron reveses durante el primer año de gestión, lo que para algunos podía ser entendido como inconsistencias y ausencia de pragmatismo. La duración corta de la canciller Mondino en el cargo; la elección del rabino Axel Wahnish –mentor religioso del presidente– como embajador argentino ante Israel o la elección de un canciller ‘amigo’ –Gerardo Werthein– ligado al *establishment* económico y a la comunidad judía a partir de noviembre de

2024 devinieron en señales claras del rumbo escogido. De esa manera, la formulación de la política exterior fue consolidándose durante el primer año y medio de gobierno, al mismo tiempo que se produjo un realineamiento de Argentina con los Estados Unidos, nuevamente bajo el liderazgo de Donald Trump, y con el primer ministro de Israel, Benjamín Netanyahu.

De ese modo, entre la formulación general de la política exterior argentina (PEA) y las acciones de política exterior hacia la región de Medio Oriente se evidencia una correlación, lo que se traduce en un posicionamiento diferente al que tomaron países latinoamericanos frente a la Guerra de Gaza y a su extensión regional por el Líbano, Siria, Yemen y especialmente sobre la República islámica de Irán. Si bien acordamos con la caracterización realizada por Tokatlian (2024) cuando se refiere al componente ‘hiper-occidentalista’, y con aquellos que marcan la sintonía con las nuevas derechas (Busso, 2025), la formulación de la PEA al año y medio de la gestión revela una característica inusual.

A la hora de caracterizar cómo es la PEA en general del gobierno de La Libertad Avanza, la respuesta que mejor se ajusta es la de ‘simple’, por su formulación en términos dogmáticos e impregnada por un discurso de connotaciones religiosas. El mundo pasó a ser leído en términos dicotómicos, en el que se divide a éste entre el ‘bien y el mal’, y en la necesidad de identificar el ‘lado correcto’ en el que Argentina debía estar. Pero, lo simple no debe conducir a equívocos, en el sentido de que muchas veces puede resultar complejo, debido a que no hay lugar para los bemoles –o matices– en los posicionamientos diplomáticos externos. Inclusive, llegando a generar interrogantes, por comprometer posicionamientos tradicionales que Argentina supo tener para con la región, en donde primaron –según las circunstancias– la ‘equidistancia’ o el ‘equilibrismos’ ante los temas sensibles de la agenda para con el Medio Oriente (Paredes Rodríguez, 2014; 2023).

En virtud de lo antes mencionado, en este trabajo se sostiene que la PEA en general fue tomando forma –paradójicamente– en el discurso y en la *praxis* al compás de los acontecimientos ocurridos en una región lejana y sensible a los intereses personales del presidente Milei, dada la defensa y apoyo incondicional sin cuestionamientos hacia Israel. Precisamente en el segundo viaje oficial a Israel en junio de 2025, el presidente Milei brindó un discurso que puede ser considerado un ‘hito’ que despeja las críticas acerca de si hay o no una de política exterior. En el mencionado discurso se condensó su mirada del mundo, la razón de ser de los alineamientos argentinos y el porqué de las acciones diplomáticas del país.

Con un estilo particular de gestión, la cuenta oficial de la Oficina Presidencial en X –@OPRArgentina– ha sido el canal institucional para sentar los posicionamientos del Estado, relegando para un segundo lugar a las comunicaciones oficiales de la cancillería argentina.² A diferencia de las gestiones

2. Cabe mencionar que el otro canal de comunicación extraoficial elegido por el primer mandatario han sido los programas de televisión a los que le concede entrevistas.

anteriores, donde la noción de ‘reinserción internacional’ estaba anclada a los vaivenes de crisis internos o a la necesidad de revertir en el escenario internacional las acciones externas que habían emprendido entre sí los gobiernos predecesores, la gestión de Milei se debatía entre la añoranza por un orden internacional (liberal) amenazado y el anhelo centrado en la necesidad refundacional del mismo, ponderando a aquellos países –por afinidad identitaria– con los cuales se iban a establecer los alineamientos sin cuestionamientos con el fin de unir fuerzas.

En tal sentido, en el presente capítulo se propone analizar la diplomacia argentina frente a la Guerra de Gaza y su extensión hacia Irán, atendiendo al lugar particular que el Medio Oriente ha tenido para la formulación de la PEA general del gobierno de Javier Milei. Así, partiendo del interés primigenio por estrechar las relaciones bilaterales con Israel en la región, y alineándose con los Estados Unidos, Argentina ha terminado compartiendo una némesis en el sistema internacional, a la República Islámica de Irán. El período de estudio comienza con la llegada al poder de Javier Milei en diciembre de 2023 hasta su segunda visita a la AMIA en julio de 2025, coincidiendo con el informe en el que Irán señaló a Argentina cómplice del ataque a sus bases nucleares.

Para llevar a cabo este trabajo, se ha elegido una metodología de diseño cualitativa. En consecuencia, se utilizarán fuentes primarias y secundarias. Las técnicas de recolección de la información incluirán la observación de datos, el análisis documental y el análisis de contenidos de los discursos oficiales. El capítulo se divide en dos secciones, la primera en donde se aborda el comienzo de la gestión del gobierno de Milei y la segunda, en la que se trata la formulación de la PEA general en correlación con los acontecimientos derivados de la situación del Medio Oriente. Por último, se presentan las reflexiones finales.

El comienzo de la era Milei

El comienzo de todo gobierno siempre genera expectativas en cualquier parte del mundo. Empero, en Argentina éstas eran mayores, porque un denominado *outsider* de la política fue elegido democráticamente para el cargo de presidente de la nación. La irrupción de Javier Milei no se produjo en el vacío, teniendo en cuenta la crisis política, económica y social que atravesaba el país. Por eso, ni sus discursos y ni sus formas –criticadas por diferentes detractores– fueron relevantes para un electorado que lo eligió con el 56% de los votos en las elecciones presidenciales en el ballottage, sorprendiendo inclusive a la clase política tradicional.

Una vez conocidos los nombres de quienes integrarían la totalidad del gabinete, la cartera de relaciones exteriores recayó –como ya se mencionó– en la figura de la economista Diana Mondino. Ella había ingresado a las filas de La Libertad Avanza por su trayectoria profesional, su pensamiento liberal

de siempre y por coincidir con el diagnóstico económico del país. Dueña de un discurso mesurado y asertivo que supo repetir en sus participaciones televisivas durante la campaña electoral, el Palacio San Martín volvía a tener en el primer puesto a una mujer y de profesión economista. Una mera semejanza entre el gobierno de Carlos Menem y el de Mauricio Macri.

La primera cuestión que dejó entrever el rumbo externo del nuevo gobierno fue la negativa de aceptar la invitación de incorporarse al Foro de los BRICS el 1 de enero de 2024. Mucho se ha dicho acerca de si era acertada o no la decisión, dada la configuración de orden que estaba atravesando por una ‘multipolarización’ (Bunde, et al., 2025). Para ese entonces, había una nueva particularidad con los nuevos miembros, porque se habían invitado a tres países árabes –Egipto, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos (EAU)– más a la República Islámica de Irán por la región del Medio Oriente.³ Sin importar quienes eran los detractores de la decisión presidencial, que alejaba a Argentina de un Foro que representaba a las voces del ‘Sur Global’ y a la pérdida de oportunidades materiales para el país en un mundo en cambio, ninguno podía responder el interrogante acerca de cómo podían convivir Argentina e Irán en un mismo espacio de concertación, luego de años de confrontación diplomática y judicial que se remontaba a la década de los noventa del siglo pasado.

Si bien no era una especulación que Argentina volvería a un alineamiento con los Estados Unidos y con el Israel en la región del Medio Oriente, cabe recordar que las primeras acciones diplomáticas estuvieron marcadas por encuentros entre la canciller y embajadores de diferentes delegaciones árabes. La primera de ella fue el 26 de diciembre de 2023 con el embajador Hussein M. Alassiri del Reino de Arabia Saudita, en la que conversaron sobre las relaciones bilaterales y acerca de una serie de cuestiones regionales e internacionales de interés común. Luego, el 27 de diciembre se reunió con el embajador del Emirato de Kuwait, Abdulaziz Mohammad Abdulaziz Al-bisher, y posteriormente, el 10 de enero de 2024 con el embajador Johnny Ibrahim del Líbano y el 31 de ese mes con Fares Yassir, representante del Reino de Marruecos.

Independientemente del carácter protocolar y la costumbre internacional cuando un nuevo gobierno entra en funciones, se puede deducir el interés por parte de las delegaciones árabes acerca del posicionamiento del país, teniendo en cuenta el vínculo cercano que el propio presidente deseaba establecer con Israel. Las señales en esa dirección no tardaron en llegar. El destino del primer viaje oficial del presidente al exterior no fue Brasil, teniendo en cuenta el malestar del presidente Inacio Lula Da Silva, por las fuertes palabras vertidas hacia su figura durante la campaña pre-

3. Cabe mencionar, que no solo Argentina rechazó la invitación a integrar el Foro de los BRICS +. El Reino de Arabia Saudita, considerado un actor fundamental por su importancia en materia petrolera y pieza fundamental para reemplazar al dólar con una nueva moneda entre los países asociados decidió desestimar la invitación. El príncipe Bin Salman, haciendo gala de la autonomía estratégica decidió esperar a las elecciones norteamericanas, previendo que el entonces Donald Trump podía retornar al Salón Oval de la Casa Blanca.

sidencial⁴. En su lugar, el destino elegido para iniciar tal empresa fue en el Medio Oriente Israel.

El 7 de febrero se inició la visita oficial de Milei a Israel con una delegación reducida en la que participó también la canciller. En el transcurso de la misma existieron reuniones con las autoridades locales y con empresarios en el marco de una agenda diversificada que excedía lo estrictamente comercial. No solo se conmemoraban los 75 años del inicio de las relaciones bilaterales sino también que se reconocía la existencia de un nuevo rumbo con una fortísima impronta presidencial en el rumbo internacional.

Bajo un contexto signado por la Guerra de Gaza en el Medio Oriente, dos cuestiones se tornaron relevantes. Por un lado, “la Canciller Mondino recordó la condena de nuestro país a los ataques terroristas de Hamás contra Israel del pasado 7 de octubre, la preocupación por la escalada de violencia y la posición argentina en la cuestión de Medio Oriente” (MREC, 07/02/2024). Ello demostraba una medida que contrastaba con la crítica realizada por el gobierno anterior y la materialización de las acciones por medio de la ayuda humanitaria antes realizada. Por el otro, la ministro Mondino reiteraba “el compromiso pleno del Gobierno del Presidente Milei de garantizar justicia para las víctimas de los atentados contra la Embajada de Israel en 1992 y la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en 1994” (MREC, 07/02/2024). Para ese entonces, Argentina veía que detrás de Hamás estaba la República Islámica de Irán, y en una muestra de clara sintonía con Israel, se dejó saber que el país iba a declarar a la organización palestina como terrorista.

Hasta ese entonces, se podría decir que ese comunicado había sido la única mención oficial a la guerra en curso como también la primera declaración de preocupación por los rehenes retenidos en la Franja de Gaza. Mientras la escalada bélica iba profundizándose en el terreno de operaciones gaza-tí⁵, también se expandía hacia otros territorios en donde se encontraban los aliados *proxys* de Irán. Los ‘asesinatos selectivos’ sobre miembros de la Guardia Republicana Islámica de Irán, el personal diplomático y consular iraní en Beirut, y miembros de la milicia Hezbollah del Líbano, dieron como resultado el primer ataque directo por primera vez de Irán hacia Israel en abril de 2024.⁶

4. No se debe perder de vista que Brasil, renuente en un primer momento a la ampliación de los BRICS, finalmente decidió postular el ingreso de Argentina, a sabiendas de que China había propuesto a Arabia Saudita, EAU y a Irán, y por su parte, la Federación de Rusia a Egipto. Los vientos de cambio en Argentina hicieron imposible esa jugada diplomática, demostrando la deslucida presencia internacional de Lula, comparado con sus gobiernos anteriores.

5. La degradación de la situación en Gaza fue expuesta por la Relatora Especial de las Naciones Unidas para los Territorios Ocupados de Palestina, Francesca Albanese. En el informe ‘Anatomía de un Genocidio’ denunciaba que “hay motivos razonables para creer que el umbral a partir del cual puede decirse que Israel ha cometido genocidio ya se ha alcanzado” (Consejo de Derechos Humanos, 01/07/2024).

6. La respuesta iraní se enmarcó en la Operación Promesa Verdadera I. La Operación Pro-

Cuando se produjo dicho acontecimiento, el presidente Milei se encontraba de gira internacional en Dinamarca junto al ministro de Defensa Luis Petri, en donde se tenía como objetivo cerrar la compra de aviones F-16 con el fin de modernizar las Fuerzas Armadas. Ante el tenor de los hechos, y por decisión estrictamente presidencial, se suspendió la gira que tenía en la agenda como último destino a los Estados Unidos. Una vez emprendido el retorno al país, se convocó a un ‘comité de crisis’ liderado por la ministra Patricia Bullrich de la cartera de seguridad.

En dicha oportunidad, llamó la atención la creación de un comité de esas características en virtud de que Argentina no se encontraba en el escenario de conflicto. Situación que daba cuenta de una preocupación real sobre Israel, pero también de una sobreactuación, si se considera que ningún otro país sudamericano adoptó una decisión de esa naturaleza.

El 12 de julio de 2024, el gobierno comunicó la decisión de declarar a la organización Hamas como terrorista, relacionando directamente lo ocurrido el 7 de octubre de 2023 con la República Islámica de Irán. En el comunicado Número 51 de la presidencia de la Nación se expresó que “en múltiples ocasiones su convicción con que Argentina vuelva a alinearse a la civilización occidental, respetuosa de los derechos individuales y sus instituciones. Por este motivo, resulta inadmisibles que aquellos que atentan en su contra no sean declarados como lo que son: terroristas” (Presidencia de la Nación, 12/07/2024).

El 17 de julio de 2024, en el Congreso Judío Mundial en el Hotel Hilton, con motivo de conmemoración de los 30 años del atentado de la AMIA, el presidente marcó dos cuestiones. Por un lado, la responsabilidad de Irán y a Hezbollah en el atentado de 1994 sobre la institución israelita en Buenos Aires. Por el otro, destacó el accionar judicial de la Sala 2 de la Cámara Federal de Casación Penal del 11 de abril de ese año, en la que se calificó el atentado como un ‘crimen de lesa humanidad’, y por ende su imprescriptibilidad, sumado al avance legislativo para realizar un ‘juicio en ausencia’ sobre los funcionarios iraníes involucrados. En dicha oportunidad, el presidente vinculó lo ocurrido con Argentina en la década de los noventa con los atentados de 2023 en Israel y sostuvo: “El terrorismo del 7 de octubre es el mismo que nos atacó hace 30 años. Por eso, el terrorismo iraní es un asunto de interés nacional que afecta de forma directa a la vida de los argentinos” [...] Tenemos que ser firmes e intransigentes con el terrorismo, solo existen el bien el mal. Por eso, hemos declarado a Hamás organización terrorista, algo que ningún gobierno se animó a hacer por especulación diplomática” (Presidencia de la Nación, 17/07/2024).

Para ese entonces, recobró más fuerza la noción ‘del bien y del mal’ –ya expresadas en otros discursos oficiales– y a cómo Argentina debía posicionarse frente al terrorismo internacional. En ningún momento se hizo alguna

mesa Verdadera II la emprendió luego del asesinato del líder político de Hamás Ismael Haniyeh, el 31 de agosto de 2024 en Teherán.

referencia sobre situación de los civiles gazatíes muertos y heridos por la política militar de asedio de las FDI. Mientras Naciones Unidas, la Media Luna Roja y demás organizaciones no gubernamentales alertaban sobre la violación del derecho humanitario y el derecho internacional, la Argentina hacía silencio.

Ese silencio contrasta con la posición oficial de la Cancillería que en su portal expone la cuestión de los Derechos Humanos y en particular, el respeto del derecho humanitario. Según el portal oficial de la Cancillería, “la Argentina promueve el respeto pleno del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados en los conflictos armados. En ese marco, exhorta a las partes en conflictos armados a asegurar el acceso sin restricciones a la ayuda humanitaria, la protección del personal y los establecimientos educativos, y promueve la implementación de la Declaración sobre Escuelas Seguras” (Cancillería, 2025).

Si bien la política de Derechos Humanos se plantea como una política de Estado, llama la atención el silencio en torno a la situación de los gazatíes ante la política israelí de ‘asedio total’ considerada violatoria del derecho humanitario. La prohibición de ingreso de alimentos, medicamentos y combustible, el desplazamiento forzoso de la población y la destrucción de la infraestructura civil no han merecido ninguna declaración oficial.⁷ Tampoco, ha habido un pedido para alcanzar el cese el fuego humanitario, en su lugar sólo existía silencio, y un apoyo incondicional al accionar israelí que se materializó votando en contra del cese el fuego humanitario en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Al momento de cumplirse un año de los atentados perpetrados en Israel, lo que venía siendo un murmullo político en torno a la continuidad y desempeño esperado de la Canciller Mondino, finalmente se hizo realidad. El primero de noviembre de 2024, a través del Boletín Oficial el Decreto 970/2024, se formalizaba la salida de la Canciller y su reemplazo por el embajador en los Estados Unidos, Gerardo Werthein. La renuncia de Mondino estaba motivada en la votación tradicional de Argentina de levantar el embargo a Cuba, hecho que contradecía la posición personal del presidente, donde cada decisión se debía hacerse en nombre “los valores de libertad, soberanía y derechos occidentales”, sumado a que la presencia de inconsistencias requerían de “auditorías en el personal del Ministerio de Relaciones Exteriores para asegurar la lealtad a sus principios de libertad y de derechos individuales” (Infobae, 01/11/2024).⁸

7. Al momento de redactarse este capítulo, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitario de Naciones Unidas (OCHA, por su sigla en inglés) reportó que habían muerto 59219 personas, de los cuales 9447 eran mujeres, 4307 ancianos y 17921 niños. Un millón de personas se encontraban en emergencia por inseguridad alimentaria en fase cuatro –según el IPC o Clasificación de Fase de Seguridad– y 470 mil en el nivel 5 de situación catastrófica (OCHA, 23/07/2025). A ese número se le debe agregar los 19 mil niños huérfanos sin contención psicológica y los que han sufrido heridas irreversibles.

8. Para el gobierno, la Cancillería se había convertido en un coto de caza de kirchneristas

En otras palabras, con la salida de Mondino se abría una etapa de mayor profundización de las relaciones con los denominados ‘aliados estratégicos en el mundo Occidental’ –como los Estados Unidos e Israel– como así también de cristalización de la PEA en general, en la que no habría lugar a clivajes, al guiarse de allí en más por la fe puesta en ‘las fuerzas del cielo’.⁹

La formalización de la PEA, la extensión de la Guerra de Gaza y la profundización del vínculo con Israel en Medio Oriente

Con el nombramiento del nuevo ministro en la cartera de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, se conformaría una troika que reflejaría junto al embajador argentino en Israel y el propio presidente –con su círculo más cercano– la cosmovisión y el posicionamiento oficial del país. Desde entonces, la Cancillería evitaría cualquier tipo de comunicado oficial sobre el conflicto, y cualquier mención a las condiciones de destrucción en Gaza, como también a la violación del derecho humanitario sobre la población gazatí. En esa línea, la diplomacia argentina debió ajustarse, además, a los designios presidenciales de votar nuevamente en minoría contra el alto el fuego en Gaza, en la Asamblea General junto a Estados Unidos e Israel.

Ahora bien, en lo que respecta a la profundización del vínculo bilateral, el canciller argentino realizó la primera visita oficial el 1 de febrero de 2025 a Israel. En esa oportunidad se reunió con su homólogo, Gideon Sa’ar, y resaltaron: “las potencialidades conjuntas en materia de innovación tecnológica, energía, desarrollo industrial y conectividad aérea. También abordaron oportunidades de cooperación en inversiones en el sector minero, así como en la implementación de tecnologías avanzadas para el desarrollo agrícola y agroindustrial” (Comunicado de Prensa, 02/02/2025). Asimismo, la visita comprendió un encuentro con el presidente Isaac Herzog y con el presidente de la Knesset, Amir Ohana. En todas ellas se habló sobre una agenda de temas de interés común y se reafirmó el compromiso de fortalecer los lazos bilaterales (Embajada de Israel, 18/01/2025). La visita fue considerada como una gira preparatoria a la presidencial prevista para mitad de año, en la que no había ningún país árabe en la agenda.¹⁰

Finalmente, la segunda visita presidencial de tres días a Israel se realizó en junio de 2025 y se caracterizó no solo por profundizar el vínculo bila-

de y de militantes de la Cámpora, situación que motivó un control ideológico para evitar virasuras en los posicionamientos externos.

9. Junto a la renuncia de Diana Mondino lo hizo el número dos de la cancillería, el secretario de Relaciones exteriores Leopoldo Sahores. Este cargo fue paradójicamente ocupado por una persona cercana a Mondino, el embajador Eduardo Bustamante, quien renunció finalmente el 22 de julio de 2025.

10. La gira del canciller continuó en Emiratos Árabes Unidos (EAU) donde se reunió con su homólogo el Jeque Abdullah bin Zayed Al Nahyan, viceprimer ministro y ministro de Relaciones Exteriores de Emiratos Árabes Unidos, finalizando en el Reino de Arabia Saudita.

teral sino por condensar la PEA en general, donde se pudo apreciar cómo el presidente concibe al mundo, la naturaleza de las alianzas y las acciones diplomáticas que en consecuencia emprende –y emprenderá– el país. En primer lugar, y a diferencia de la visita anterior, la duración fue más larga¹¹ y la composición de la delegación fue más nutrida. En esa oportunidad acompañaron al presidente la secretaria general de la Presidencia, Karina Milei; el portavoz Manuel Adorni, el canciller Gerardo Werthein y el embajador argentino en Israel, Axel Wahnish junto con los diputados Maximiliano Ferraro (CC-ARI) y Damián Arabia (La Libertad Avanza).

La agenda presidencial incluyó reuniones alto nivel con el presidente Isaac Herzog; el canciller Guideon Sa'ar; el ministro de Finanzas, Betzalel Smotrich; el ministro de Asuntos de la Diáspora Amichai Chikli, y la ministra de Transporte, Miri Regev. A lo largo de su estadía, el presidente se convirtió en el primer jefe de Estado en dar un discurso ante el Kneset; brindó una clase magistral en la Universidad de Tel Aviv, recibió el premio Génesis –el equivalente al Nobel noruego– se reunió con los familiares de los rehenes¹² y cerró su gira con una visita exclusiva junto al premier israelí al Muro de los Lamentos.¹³

Sin embargo, se destacaron tres acciones concretas como muestra de la profundización del vínculo bilateral. Primero, se firmó el *Memorándum por la Democracia y la Libertad contra el Terrorismo y el Antisemitismo*, junto al primer ministro Netanyahu; segundo, se oficializó la apertura de un vuelo directo Buenos Aires - Tel Aviv; y tercero, se anunció el traslado de la embajada argentina a Jerusalén para 2026. Este último anuncio contradice años de un posicionamiento oficial argentino que reconocía a la ciudad santa como futura capital de Israel y del futuro Estado de Palestino, según sendas resoluciones en las que Argentina fue inclusive redactora, como de la Res. 242 de 1967.¹⁴ Cuando se le preguntó del porqué de una decisión tan sensible su respuesta fue: “Es que me lo pidió el rey David en un sueño” (González, 22/06/2025).

En línea con la primera administración de Donald Trump, Argentina –junto a Paraguay, más Kosovo, Papua Nueva Guinea, Honduras, Guatemala y Fiji– trasladaría su misión diplomática abriendo un interrogante acerca de cómo

11. La segunda gira presidencial abarcó a Italia, Francia, Israel y el Vaticano, como último destino.

12. Los tres rehenes argentinos en manos de Hamas son: Eitan Horn, Ariel y David Cunio y Lior Rudaeff.

13. Este hecho cargado de simbolismo religioso demostró el nivel de cercanía con Netanyahu y a nivel de estado haber sido el segundo presidente después de Trump en realizar una visita exclusiva al Muro que fue cerrado al público en general.

14. Una cuestión contradictoria con el discurso oficial de la ‘motosierra’ fue la concreción del anuncio de que oficializó la entrega de asignaciones sociales (jubilaciones, pensiones, por maternidad, discapacidad y otros beneficios contributivos) a ciudadanos israelíes residentes en la Argentina. El acuerdo bilateral entró en vigor el 1° de mayo de 2024 pero fue reglamentado oficialmente el 12 de junio de 2025 mediante su publicación en el Boletín Oficial, coincidiendo con la firma del Memorándum.

actuarán la veintena de países que integran el mundo árabe. No hay que olvidar que éstos apoyan al país en su reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas en Naciones Unidas, independientemente que algunos de ellos poseen relaciones diplomáticas con Israel¹⁵, y otros, normalizaron sus vínculos diplomáticos a través de los Acuerdos de Abraham de 2020.

La firma del *Memorándum por la Democracia y la Libertad contra el Terrorismo el Antisemitismo* junto al primer ministro Netanyahu fue la expresión de la naturaleza de la alianza estrecha con Israel. El acuerdo representa un paso clave en la consolidación de los lazos estratégicos entre ambos países y sienta las bases para una colaboración intensiva en un área particular: Defensa y Seguridad. Según el mandatario argentino: “Argentina e Israel son focos de luz en un mundo oscurecido por las tinieblas. Tenemos que estar hermanados en esta lucha” (Presidencia de la Nación, 12/06/2025).

Esto deviene en una cuestión importante, porque en la gestión de la canciller Mondino, el vínculo tenía como ejes el afianzamiento cultural, las relaciones económico-comerciales y tecnológicas, sin ponderar las cuestiones de defensa y seguridad, que ahora sí pasaron a formar parte de la agenda. El memorándum -también denominado *Acuerdo de Isaac* por su simbología y continuidad con los *Acuerdos de Abraham*- implicó “una cooperación sin precedente en contra del terrorismo, investigaciones en cibercrimen, establecer carriles aduaneros *fast-track*, lanzamientos satelitales conjuntos y centros de tecnología hídrica en el río Paraná” (Piqué, 12/06/2025).

No se debe perder de vista que su firma se realizó dos días antes del ataque israelí ‘preventivo’ -y unilateral- a las bases nucleares de Irán el 14 de junio de 2025. Pero lo importante más allá de la profundización de las relaciones bilaterales -al impulsar la defensa de las libertades y la democracia- se encuentra el discurso oficial brindado por el presidente Milei. De él se desprenden los lineamientos generales en el que se asientan los lineamientos generales de la PEA, comprendiendo la mirada del mundo, la naturaleza de los alineamientos y las acciones externas como se mencionaron *ut supra*.

En esa ocasión, Milei comenzó su discurso resaltando la perdurabilidad de las relaciones bilaterales, la presencia en el país de la séptima población judía a nivel internacional y la particularidad de que ambos países sufrieron de manos de la violencia terrorista. En Israel -con una mirada sesgada desde su creación y luego del 7 de octubre de 2023, donde murieron más judíos después del Holocausto. En Argentina, con los atentados perpetrados sobre la embajada de Israel y la AMIA en 1992 y 1994 respectivamente.

Luego de ese comienzo, el presidente expuso su mirada del mundo de una manera simple y en términos dicotómicos. Para Milei en los últimos 30 años se produjeron cambios en lo político y en lo económico que no solo generan incertidumbre internacional, sino que socavaron y ‘amenazaron la supervi-

15. Con Egipto desde 1978 y con el Reino de Jordania desde 1994. Por su parte, los Estados que normalizaron las relaciones diplomáticas en 2020 fueron EAU, Bahrén y el Reino de Marruecos.

vencia de Occidente' en contraposición a un otro –que no es Oriente ni el denominado *Sur Global*– al que identificó como la 'barbarie'.

A la *barbarie* la integran así dos frentes: “por un lado –en el frente externo– el despotismo de quienes odian la libertad del cual el terrorismo fanático es, quizás, su expresión más abyecta. Pero también, puertas adentro de los países del mundo llamado libre en el frente interno, nos encontramos con ideas y discursos políticos que corrompen la brújula moral de las naciones libres y relativizan o excusan el peligro que representan los verdaderos enemigos de la libertad. Es, quizás, la pata más peligrosa de lo que denominamos la ideología *woke*” (Casa Rosada, 12/06/2025). El *wokismo* ha penetrado –supuestamente– en sociedades occidentales, pero por encima de ello ha encontrado recepción en los organismos multilaterales, alejándolos de su función específica.

En esa línea argumental, para el presidente, “una destruye desde adentro, erosionando la moral, la confianza y las tradiciones, allanando el camino para el ataque de la otra, el enemigo externo. Por más disímiles que parezcan, ambos fenómenos conducen al mismo lugar: la desaparición total de Occidente. Una, motivada por el fundamentalismo asesino; la otra, poseída por un relativismo suicida, que sacrifica el futuro en el altar del sentimentalismo” (Casa Rosada, 12/06/2025).

Con esa perspectiva, las alianzas deben construirse con aquellos países como los Estados Unidos e Israel que comparten los valores de la defensa de la vida, la libertad y la propiedad privada que hicieron grande a Occidente, es decir, añora un Orden que se está resquebrando y al que solo se puede llegar a través de la unión. Por consiguiente, “las grandes potencias han entendido que la paz no es simplemente la ausencia de guerra, sino el resultado de un poder bien administrado, de alianzas bien construidas y de una determinación inquebrantable para defender lo que es justo. La paz no se concede a los débiles: se impone con la fortaleza moral y estratégica de quienes no temen defender su futuro (Casa Rosada, 12/06/2025). Desde dicha perspectiva, no hay lugar para los tibios porque ‘se está del lado del bien o se está del lado del mal’, lo cual puede resultar difícil de comprender en un mundo signado por la complejidad.

En su alocución, el presidente propuso la creación de una ‘Liga de las Naciones Libres’ que luche por los valores que engrandecieron a Occidente. Para ello, sostiene que es necesario que las naciones libres “nos apoyemos mutuamente para poder sostener la dureza de la tarea. El resultado de este trabajo –para quienes decidan encararlo– es una multiplicación exponencial de la libertad, la independencia y la felicidad de sus pueblos (Casa Rosada 12/06/2025).

Si bien el Memorándum se firmó con vista a profundizar la alianza estratégica, poniendo énfasis en la cooperación militar en seguridad y defensa, éste expuso los lineamientos de la PEA con una particularidad: las referencias a la religión y su instrumentalización en la dimensión pública que son

empleadas para fundamentar las acciones externas. La cuestión estriba en que la religión puede ser una fuente de identidad, de legitimidad y/o de *soft power* al permear la mirada de los hacedores de política exterior (Fox, 2025) pero también, puede matar a la política, porque no da lugar a la construcción consensos o a la negociación, o se está con el bien o se está con el mal. Según Milei: “se aplica el Pasuk de la Torá donde Dios establece: ‘He puesto delante de ti la vida y la muerte, la bendición y la maldición. Escoge, pues, la vida para que vivas tú y tu descendencia’. Argentina e Israel somos naciones que amamos la vida” (Presidencia de la Nación, 12/06/2025).

Una vez revelada la mirada del mundo, la naturaleza de las alianzas y las acciones resulta en una formulación simple de la PEA, pero que, sin embargo, termina siendo compleja, especialmente cuando no se evalúan los costos de las decisiones externas comprometiendo los intereses del país en un mundo complejo. Para Israel la visita fue recibida como un bálsamo en un contexto de críticas abiertas por parte de la comunidad internacional sobre las acusaciones de crímenes de guerra y genocidio, el pedido –por primera vez– de captura internacional de un mandatario israelí solicitado por la Corte Penal Internacional y de continuar la guerra –en distintos escenarios– ligado a intereses personales de supervivencia política¹⁶. Todo ello a costa del sufrimiento de la población civil y la destrucción de la infraestructura de Gaza.¹⁷

Cuarenta y ocho horas después de la visita a Israel, las FDI lanzaron un ataque preventivo contra Irán que dio inicio a la “Guerra de los 12 días”, donde murieron científicos, altos mandos de la Guardia Revolucionaria, miembros de las Fuerzas Armadas regulares y civiles¹⁸. En una clara muestra de alineamiento y profundización del vínculo bilateral, el presidente Milei mantuvo una conversación breve con primer ministro israelí, quien lo puso al corriente de la ‘Operación León Ascendente’ y le agradeció el apoyo brindado por Argentina. Al día siguiente, el lunes 15 de junio de 2025, la Oficina Presidencial a través de la cuenta X emitió un comunicado oficial en el que condenó “el vil ataque perpetrado por la República Islámica de Irán contra el Estado de Israel, mediante el lanzamiento masivo de misiles y drones dirigidos contra la población civil” (Oficina Presidencial, 15/06/2025). Y a continuación repudió “la reciente designación de Ahmad Vahidi, uno de los principales imputados por el atentado de la AMIA que provocó la muerte de 85 personas, como comandante de la Guardia Revolucionaria Islámica” (Oficina Presidencial, 15/06/2025).

16. El primer ministro israelí es consciente que deberá hacer frente a investigaciones acerca de cómo falló la seguridad del 7 de octubre de 2023 y a las acusaciones de corrupción en la dimensión interna.

17. A pocas horas de realizado el ataque de 2023, los objetivos israelíes fueron la destrucción de Hamas, la recuperación de todos los rehenes en cautiverio y hacer de Gaza una zona segura. Sin embargo, esos objetivos después de 600 días de conflicto no se habían alcanzado.

18. La respuesta iraní se enmarcó en la Operación Promesa Verdadera III.

La declaración oficial demostraba el firme alineamiento con Israel, en el que no se tenía en consideración que el ataque fue preventivo y unilateral, sin mediar una agresión previa por parte de Irán, en flagrancia con el derecho internacional. La mayoría de los Estados árabes del Golfo lo condenaron ante el temor de una mayor escalada y el peligro latente de producirse un escape nuclear que pudiera afectar a la región. Al momento de producido el ataque, el presidente Donald Trump he había dado 60 días a Irán para renegociar un nuevo acuerdo nuclear, hasta que finalmente intervino sorpresivamente con la “Operación Martillo de Medianoche” poniendo –supuestamente– fin al conflicto¹⁹. Por su parte, Argentina expresaba que era una provocación la designación de Vahidi no solo para el país sino también “para los pueblos libre que defienden la vida y condenan el terrorismo”, de ese modo relacionaba el ataque con la responsabilidad de Irán con los atentados de la década de los noventa (Oficina Presidencial, 15/06/2025).²⁰

En una entrevista presidencial concedida al periodista Esteban Trebuc de La Nación +, Milei sostuvo que Irán es “enemigo de Argentina” [...] “Yo soy aliado de Israel” y recordó en qué lugar se encontraba Argentina durante el gobierno de Cristina Fernández cuando el país firmó el Memorándum de Entendimiento en 2013. Cuando se le preguntó acerca de su posición se explayó diciendo: “hay un elemento muy importante, que es que Israel está dando la batalla de Occidente. A Israel no sólo lo ataca Irán, sino también los terroristas, llámese Hezbollah, Hamás...Todos atacan a Israel. Pero, al mismo tiempo, Israel también es atacado por la izquierda. Esto es muy importante porque hay toda una demonización del país y muy especialmente de mi queridísimo amigo Benjamín Netanyahu. Esto es de una gravedad enorme. Los medios mienten abiertamente” (Perfil, 20/06/2025).

Por la contundencia de las declaraciones, los medios de comunicación tradicionales como las redes sociales se hicieron eco de sus palabras, entre una mezcla de desconcierto y preocupación al tomar noción de que Argentina era protagonista –o en su defecto actor de reparto– en un conflicto lejano que concitó la atención de la opinión pública internacional.²¹ Fue así

19. La operación norteamericana sorprendió a prácticamente a todos, dada la negativa del mandatario norteamericano a iniciar una nueva guerra y a poner fin a las que estaban vigente –la de Ucrania y Gaza– como lo había expresado en reiteradas ocasiones durante la campaña presidencial y al momento de iniciar su segundo mandato en la Casa Blanca. Los países aliados y los servicios de inteligencia desconocieron de su existencia, del cómo se iba a implementar y del tipo de armas a emplear. Una vez alcanzado los objetivos nucleares en Irán, en el que ningún país aliado de este salió en defensa –solo la condena del ataque en sí– el presidente Trump dio por finalizada la guerra a la que denominó de los 12 días.

20. La idea del juicio en ausencia y la renovación del pedido de captura de los sospechosos por haber perpetrado el atentado iba en línea con la investigación que quedó trunca con el asesinato del Fiscal Alberto Nisman. El pedido vigente comprendía a Ahmad Vahidi, Alí Fallhjan, Mohsen Rabbani, Mohsen Rezaei y Ahmad Reza Ashgari, al que se agregó el líder Supremo, el Ayatollah Alí Khamenei.

21. El posicionamiento presidencial motive el pedido de juicio político por parte del diputado Eduardo Toniolli en virtud de que el Congreso de la Nación es el que autoriza al Poder Ejecutivo a declarar la guerra o la paz.

como el jefe de Gabinete y ministro del Interior, Guillermo Francos, salió a despejar las dudas sobre lo qué significaba en términos fácticos que Irán sea ‘enemigo’ de Argentina.

Sin contradecir la palabra presidencial, Francos sostuvo que el país apoya “la posición de defensa de Israel y Estados Unidos contra la enorme amenaza que significa Irán” y agregó “más allá de que no podamos colaborar, lo importante es saber de qué lado estamos y estamos del lado de Estados Unidos e Israel” (A24, 23/06/2025). De ese modo, se aclaraba que no habría un involucramiento directo de Argentina en el conflicto y al igual que en abril de 2024, se anunció elevar la seguridad en la frontera norte del territorio y sobre las instituciones judías en el país.

Sin embargo, dos días antes de conmemorarse un nuevo aniversario del atentado de la AMIA, una noticia sacudió al gobierno nacional. La República Islámica de Irán, por medio de su misión diplomática en Londres y de su embajador en Naciones Unidas, presentó un informe denunciando la violación del derecho internacional, mencionando expresamente a Argentina²². El informe iraní *El descarado ataque al derecho internacional por parte del régimen israelí contra la República Islámica de Irán desde el comienzo de la agresión de ese régimen el 13 de junio de 2025* acusó a Israel por haber violado el derecho internacional con un ataque ilegal a su territorio y reivindicó el derecho a la legítima defensa del ‘régimen israelí’. La agresión, según el informe dado a conocer por el medio iraní HispanTV, “se realizó sin provocación, violando directamente la Carta de las Naciones Unidas, particularmente el Artículo 2(4), así como numerosas resoluciones, incluidas la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU y la Resolución 3314 (XXIX)” (HispanTV, 13/07/2025).

En el informe resaltan dos puntos distintivos, el 92 y el 94, uno en el que se hace referencia a Argentina y el otro en el que se dirige al presidente Milei²³. El punto 92 destaca que “algunos otros países han declarado igualmente su apoyo a los actos de agresión del régimen sionista contra Irán. Entre ellos se encuentran Canadá, la Argentina, la República Checa y Paraguay”. En el punto 94, plantea que: “El 13 de junio de 2025, el presidente de la República Argentina, Javier Milei, respaldó las acciones militares del régimen sionista contra Irán y condenó los ataques defensivos iraníes contra el régimen sionista, expresando su apoyo a las anteriores acciones militares de Israel”

22. Previamente al informe, las relaciones con Irán se tensaron el 17 de abril de 2025 cuando el fiscal Sebastián Basso, titular de la Unidad Fiscal de Investigaciones sobre el atentado a la AMIA, pidió la captura internacional del líder espiritual iraní Ali Hosseini Khamenei. La solicitud fue realizada por la justicia argentina con fin de sea indagado y juzgado por los atentados cometidos en la Argentina de la década de 1990. La respuesta iraní implicó convocar al diplomático argentino Mariano Jordan para condenar la petición, y amenazó con iniciar acciones jurídicas.

23. Días previos al informe, Irán había amenazado al director de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AEIA), el argentino Rafael Grossi. En esa oportunidad, retumbaron las palabras del asesor Alí Larijani, cercano al líder Supremo el Ayatollah Khamenei, cuando expresó: “Una vez que termine la guerra, nos ocuparemos de Grossi”.

(La Nación, 16/07/2025). Los integrantes del gobierno y las entidades judías salieron a respaldar al presidente frente a lo que se consideró como una amenaza velada, no así gran parte del arco político opositor que se mantuvo en silencio.

Argentina se convirtió en un enemigo para Irán tras respaldar abiertamente el ataque de Israel, independientemente del lenguaje diplomático de la cancillería de Teherán. Ello puso al descubierto que las declaraciones de Franco sobre la falta de ‘colaboración’ resultaron irrelevantes en el complejo escenario del Medio Oriente.

El 18 de julio de 2025, a las 9:55 horas se realizó 31 acto de conmemoración por el atentado a la AMIA, en la que el presidente asistió personalmente junto a su hermana y parte del gabinete. Por su parte, Israel envió a representantes de su gobierno para acompañar a los familiares, la dirigencia judía y especialmente al gobierno nacional por el pedido de justicia.

Antes de iniciado el acto, Milei emitió un breve comentario a la prensa en el que reclamaba justicia para alcanzar el esclarecimiento de atentado cometido hace 31 años atrás. Para los presentes en esa oportunidad había un avance, teniendo en cuenta que el 20 de febrero de 2025 el Poder Legislativo aprobó el proyecto de Ley del gobierno para regular el Juicio en Ausencia, lo que le permitió al Juez Rafecas el 26 de junio habilitar el proceso sobre los prófugos de la justicia argentina.

En ese contexto, el acercamiento bilateral se percibió como inquebrantable entre ambos países, identificando a Irán como la representación de la *barbarie* mencionada *ut supra*. Para Milei, Israel es la cuna del mundo Occidental y su primer ministro un aliado estratégico que “está haciendo el trabajo sucio”, porque ya “nos salvó de Irak en 1981; Israel nos salvó de Siria en 2007; y ahora lo está haciendo de vuelta. Israel, digamos, está salvando la cultura occidental” (Idiart, 16/07/2025).

Estar del lado correcto de la historia, es decir, del lado del ‘bien’ no deja lugar a los bemoles y más cuando se trata de una de las regiones más convulsas del sistema internacional como lo es el Medio Oriente. Cuna de civilizaciones y de religiones, pero también de conflictos abiertos en donde los países deben emplear una alta ingeniería a la hora de tomar decisiones diplomáticas, para no quedar expuestos a falacias dogmáticas y a la ausencia de un sano pragmatismo necesario para preservar el interés nacional.

El ejemplo más acabado de ese posicionamiento dogmático quedó entredicho luego el ataque del 17 de julio de 2025 realizado por las FDI a la iglesia Sagrada Familia en Gaza. Por lo ocurrido, la cancillería argentina –hasta entonces silenciosa frente a la situación en Gaza– emitió un comunicado oficial, en virtud de que se hirió a un sacerdote argentino, el padre Gabriel Romanelli, cercano al entonces Papa Francisco. En él, el Gobierno argentino transmitió su preocupación a las autoridades del Estado de Israel y ‘renovó’ “su llamado al pronto restablecimiento de las condiciones que permitan la paz y la seguridad en la región, al tiempo que reafirma su compromiso con

la protección de los lugares de culto, el personal religioso y el respeto a la libertad de religión. El resguardo de los civiles y de las instalaciones religiosas y humanitarias constituye un principio esencial del derecho internacional humanitario, que debe ser plenamente observado por todas las partes involucradas” (MREC, 17/07/2025).

Por un lado, cuando dice ‘renovó’ da a entender de la existencia de un pronunciamiento similar en la gestión actual, lo cual en definitiva no ha sido así, a menos que se interprete a los entonces pronunciamientos realizados por los gobiernos predecesores. Por el otro, el llamado al respeto del derecho humanitario puede ser considerado como extemporáneo, teniendo en consideración las condiciones de catástrofe que atraviesa Gaza, a más de 600 días de iniciada la guerra²⁴.

Conclusiones

La reconstrucción del proceso de formulación de la PEA ha resultado compleja debido a la escasez de documentos oficiales, limitándose principalmente a los pocos comunicados emitidos por la cancillería y a los discursos presidenciales, que han servido como fuente para analizar la proyección internacional del país. En este contexto, el discurso presidencial del 12 de junio de 2025, posterior a la firma del memorándum, se constituyó en una herramienta relevante para comprender la visión sobre el escenario internacional, la naturaleza de las alianzas y las acciones exteriores adoptadas por Argentina.

Cabe señalar que tanto el discurso como la práctica diplomática se han desarrollado en función de acontecimientos ocurridos en una región que, históricamente, no ha ocupado un lugar prioritario en la política exterior argentina. La Guerra de Gaza y su extensión, en particular en relación con Irán, influyeron en la definición de los lineamientos respecto a la posición que adoptaría el país, mixturando ambos acontecimientos como se si tratara de una sola cuestión.

En este punto, se pueden marcar algunas certezas seguidas de varios interrogantes de cara al futuro. En lo que respecta a las certezas, Argentina si posee una PE con un diseño simple al dividir al mundo entre *Occidente* y la *barbarie*, lo que en el discurso oficial se traduce en un distingo entre el bien y el mal, y en el lugar correcto en donde Argentina debe estar. Posee, además, un sesgo occidentalista por los alineamientos expresados los cuales se vieron corroborados con acciones diplomáticas concretas, ya sea posicionándose en determinados conflictos, votando en consecuencia en organismos multilaterales o en los destinos de los viajes realizados por el presidente.

24. Para ese entonces, la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel emitió un informe en el que denuncia la violación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (Consejo de Derechos Humanos, 06/05/2025).

Ahora bien, en lo que hace a las incertidumbres, se ponderarán algunas como producto del análisis realizado y de la complejidad que se deriva de una formulación simple en el diseño general. En primer lugar, el planteo de una PEA que se ajusta a un mundo dicotómico no se condice con la complejidad que se asiste en las relaciones internacionales. No se despejan las dudas acerca de quienes integran el mundo occidental, acaso por sus valores no entrarían Australia y Japón o en su defecto España gobernada por un signo político contrario al del presidente Milei. Si los contornos del mundo occidental son borrosos, más los son lo del mundo Oriental o del denominado Sur Global y las relaciones Sur-Sur que desaparecieron de los lineamientos externos, en el discurso y en la praxis.

En segundo lugar, lo acertado de los gobiernos de Cristina Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández de ponderar en la región del Medio Oriente a los países del Golfo se desvanece frente a la decisión de profundizar *la alianza estratégica* con Israel. La ausencia de pragmatismo y una lectura certera de la región hace perder de vista cómo estos Estados han diversificado sus relaciones en plano internacional sin quedar preso de la competencia entre el Mundo Occidental y el Mundo Oriental. En qué mundo quedan estos para el actual gobierno es una respuesta difícil de responder, porque formarían parte a *prima facie* de la *barbarie*.

Por el momento los costos de centrarse en Israel y de actuar en consecuencia trasladando la embajada argentina a Jerusalén están por verse no solo en la dimensión económico-comercial (que podría devenir en una suerte de represalia) sino en el plano diplomático, en virtud del apoyo tradicional recibido por el mundo árabe en la cuestión Malvinas.

En tercer lugar, un planteo simple del mundo limita los márgenes de acción, por impericia o por falta de interés, se simplifica la complejidad del conflicto palestino-israelí que ha estado jalonado por los distintos capítulos de violencia a lo largo del siglo XXI, siendo la Guerra de Gaza el de más larga duración e impacto regional hasta el momento. Será capaz Argentina de aceptar la política israelí de hechos consumados de reconocer la anexión de Cisjordania a la soberanía de Israel, no se sabe.

En cuarto lugar, la catástrofe humanitaria de Gaza no ha sido obra de la naturaleza, sino del accionar político y militar de Israel, haciendo imposible la vida en Gaza. Resulta contradictorio que la política de derechos humanos ligada al respeto del derecho humanitario se haga con una mirada sesgada. El apoyo argentino de luchar contra de la *barbarie* no se puede sostener ante el nivel de destrucción en Gaza, los 59 mil muertos, 19 mil niños asesinados, la hambruna²⁵ y los 377 mil desaparecidos en el conflicto.

25. Más de 100 organizaciones internacionales de derechos humanos y del ámbito del derecho humanitario emitieron un comunicado conjunto en el que alertan a nivel mundial la propagación del hambre en el enclave gazatí, denunciando, además, la imposibilidad de actuar en el terreno por el cierre de las fronteras y los pasos fronterizos que realizó Israel con el fin de las negociaciones el 18 de marzo de 2025. (Caritas Internacional, 23/07/2025).

Por último, la correlación entre los atentados del 7 de octubre de 2023 con la respuesta de Irán al accionar israelí merece de un cálculo diplomático racional, alejado de la sobreactuación y de los discursos que pueden conducir a costos innecesarios. El Medio Oriente no solo es cuna de religiones y civilizaciones, sino también la cuna de potencias que sucumbieron a lo largo de la historia.

En otras palabras, la formulación simple de la PEA general puede servir al gobierno nacional como una suerte de reaseguro para saber el lado en el que Argentina debe estar en el mundo. Pero, ese mundo es precisamente complejo, signado por una gama de grises, en donde no basta la fe religiosa o una respuesta radical ante una inseguridad existencial. Las alianzas con solo algunos países, basadas en una supuesta identidad inmutable del bien, o las acciones diplomáticas adoptadas bajo esa convicción podrían conducir finalmente a un aislamiento y a la pérdida de un prudente pragmatismo. Mientras muchos actores estatales están haciendo gala de una autonomía estratégica para limitar riesgos en un mundo en cambio, Argentina apostó por el rumbo del dogmatismo, de instrumentalizar referencias religiosas en la dimensión pública como la política exterior. El éxito de tal hazaña o la victoria *dependerá de las Fuerzas del Cielo*.

Referencias bibliográficas

A24 (23/06/2025). El Gobierno aclara que el apoyo de Milei a Israel no implica intervención de Argentina en el conflicto bélico contra Irán. Disponible en: <https://www.a24.com/politica/el-gobierno-aclara-que-el-apoyo-milei-israel-no-implica-intervencion-argentina-el-conflicto-belico-contra-iran-n1449198>

Bunde, Tobías; et al (2025). *Multipolarization*. Munich Security Report, February.

Busso, Anabella (2025). Orden internacional en la tercera década del siglo XXI y política exterior argentina. Reflexiones iniciales Año 9. N° 19. Editorial CEA. Colección Documentos de Trabajo. Disponible en: <https://rdu.unc.edu.ar/server/api/core/bitstreams/ae2531a5-0f00-4557-91de-b3631f27b417/content>

Cancillería Argentina (2025). Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/politica-exterior/derechos-humanos>

Caritas Internacional (23/07/2025). As mass starvation spreads across Gaza, our colleagues and those we serve are wasting away. Disponible en: <https://www.caritas.org/2025/07/as-mass-starvation-spreads-across-gaza-our-colleagues-and-those-we-serve-are-wasting-away/>

MREC (02/02/2025). Visita a Israel: el Canciller Wertheim se reunió con su

par israelí y mantuvo un encuentro con familiares de rehenes argentinos. N° 015/25. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/visita-israel-el-canciller-werthein-se-reunio-con-su-par-israeli-y-mantuvo-un>

MREC, (07/02/2024). Viaje del Presidente Milei a Israel: La Canciller Mondino se reunió con su par, Yisrael Katz, y otros altos funcionarios del gobierno israelí. N° 065/24. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/viaje-del-presidente-milei-israel-la-canciller-mondino-se-reunio-con-su-par>

MREC (23/11/2023). Partió hacia Egipto segundo vuelo con ayuda humanitaria para Gaza. N° 565/23. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/partio-hacia-egipto-segundo-vuelo-con-ayuda-humanitaria-para-gaza>

MREC (18/10/2023). Argentina condena ataque a hospital Al Ahli Arab en Gaza. N° 523/23. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-condena-ataque-hospital-al-ahli-arab-en-gaza>

MREC (07/10/2023). Comunicado de la Cancillería argentina. N° 508/23. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/comunicado-de-la-cancilleria-argentina>

MREC (10/11/2023). Llegó a Egipto la ayuda humanitaria enviada a través de Cascos Blancos. N° 549/23. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/llego-egipto-la-ayuda-humanitaria-enviada-traves-de-cascos-blancos>

MREC (17/07/2025). Comunicado Oficial. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/comunicado-oficial-7>

Consejo de Derechos Humanos (01/07/2024). Anatomía de un Genocidio. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/55/73>

Consejo de Derechos Humanos (06/05/2025). Informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, e Israel. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/59/26>

Embajada de Israel (18/01/2025). El Canciller Werthein se reunió con el Presidente de Israel, Isaac Herzog. Disponible en: <https://new.embassies.gov.il/argentina/es/node/7853>

Gonzáles, Juan Luis (22/06/2025). Milei e Israel: la geopolítica mística. *Revista Noticias*. Disponible en: <https://noticias.perfil.com/noticias/politica/viaje-a-israel-la-geopolitica-mistica-de-milei.phtml>

HispanTV (13/07/2025). “Atrocidad descarada”: informe del Ministerio de Exteriores de Irán detalla la agresión israelí. Disponible en: <https://www.hispanTV.com/noticias/opinion/617994/atrocidad-descarada-derecho->

internacional-iran-detalla-agresion-israel

Idiart, Guillermo (16/07/2025). Irán señala a Milei y a la Argentina por su alineamiento con Israel: “Respaldó al régimen sionista”. *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/iran-senala-a-milei-y-a-la-argentina-por-su-alineamiento-con-israel-respaldo-al-regimen-sionista-nid15072025/>

Infobae (01/11/2024). Oficializaron la renuncia de Diana Mondino y designaron Canciller a Gerardo Werthein. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2024/11/01/oficializaron-la-renuncia-de-diana-mondino-tras-su-voto-a-favor-de-cuba-en-la-onu/>

La Nación (16/07/2025). Qué dice de Milei el informe de los ayatollahs en la ONU. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/que-dice-de-milei-el-informe-de-los-ayatollahs-en-la-onu-nid16072025/>

OCHA (23/07/2025). Reported impact snapshot Gaza Strip. Disponible en: <https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-23-july-2025>

Oficina Presidencial (15/06/2025). Comunicado Oficial. Disponible en: -@OPRArgentina <https://x.com/i/flow/login>

Paredes Rodríguez, Rubén (2014). Medio Oriente en la Política exterior Argentina: del equilibrismo a los giros en las acciones externas. En: Bologna, Alfredo (comp.). *La Política Exterior de Cristina Kirchner al finalizar su mandato*. Rosario: UNR Editora, pp. 351-382.

Paredes Rodríguez, Rubén (2023). La política Exterior Argentina hacia Medio Oriente durante el gobierno de Mauricio Macri: la presencia de temas y líneas de acción hacia la región. En: Colacrai, Miryam & Lechini, Gladys (comp.). *Política Exterior argentina (2014-2022). ¿Continuidades, ajustes, cambios o reestructuraciones?* Rosario: UNR Editora, pp.180-194.

Perfil (20/06/2025). Tajante defensa de Milei a Netanyahu: “Soy aliado de Israel e Irán es enemigo de Argentina”. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/tajante-defensa-de-milei-a-netanyahu-soy-su-aliado-israel-actua-con-hidalguia-y-honor.phtml>

Piqué, Elizabetta (12/06/2025). Javier Milei selló un acuerdo con Israel que va más allá de la lucha contra el terrorismo. *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/javier-milei-sello-un-acuerdo-con-israel-que-va-mas-alla-de-la-lucha-contra-el-terrorismo-nid12062025/>


Presidencia de la Nación (12/07/2024). Comunicado Oficial Número 51. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/comunicado-oficial-numero-51>

Presidencia de la Nación (17/07/2024). Milei: “El terrorismo iraní es un asunto de interés nacional que afecta de forma directa a la vida de los argentinos”. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/milei->

el-terrorismo-irani-es-un-asunto-de-interes-nacional-que-afecta-de-forma-directa-la


Presidencia de la Nación (17/06/2025). El Presidente Milei concretó el Memorandum de Entendimiento con Israel por la Democracia y la Libertad. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-presidente-milei-concreto-el-memorandum-de-entendimiento-con-israel-por-la-democracia-y>

Tokatlian, Juan Gabriel (2024). «Hiperoccidentalismo, Milei y el interés nacional». Cenital. Disponible en: <https://cenital.com/hiperoccidentalismo-milei-y-el-interes-nacional/>



La diplomacia pública estadounidense en la administración Trump: continuidades y cambios en el programa *American Spaces*

*Nicolás Cavigliasso**



* Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Jefe de Trabajos Prácticos de Teoría de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).
Correo electrónico: nicolas.cavigliasso@fcpolit.unr.edu.ar

Introducción

Durante casi un siglo, un componente fundamental de la diplomacia pública de Estados Unidos hacia Sudamérica ha sido el establecimiento de una red de espacios destinados a fomentar la cultura estadounidense, la enseñanza del idioma inglés y el intercambio internacional. Esta estrategia se encuentra en la actualidad encausada a través del programa *American Spaces*, que es conducido por la principal agencia gubernamental encargada de la política exterior estadounidense –el Departamento de Estado–, constituyendo una constante significativa en la forma en que Washington ha buscado sostener y amplificar su poder blando en la región. Así, en el marco de la polémica acerca del declive de la hegemonía estadounidense en una era marcada por la intensificación de la rivalidad internacional entre potencias, aquel aspecto más cooptivo del poder se ha vuelto a posicionar en el centro de las discusiones académicas (Snow & Cull, 2020; Keohane & Nye, 2025), sobre todo desde el inicio de la segunda presidencia del republicano Donald Trump el 20 de enero de 2025.

En esta línea, un reciente escrito publicado tras el fallecimiento de Joseph Nye, en conjunto con Robert Keohane (2025), problematiza las implicancias de la segunda administración Trump para el poder blando norteamericano. En este análisis, ambos autores argumentan que dicho gobierno ha privilegiado el uso del poder duro para gestionar sus asuntos externos en busca de ganancias de corto plazo, descuidando, despreciando e incluso no pareciendo comprender la relevancia del poder blando estadounidense, lo que a largo plazo podría socavar las bases de su influencia internacional. Entre los ejemplos que mencionan para sustentar esta afirmación se encuentran la intimidación a aliados democráticos como Canadá o Dinamarca, que podría debilitar las alianzas estadounidenses en un sentido amplio; las polémicas declaraciones en relación al Canal de Panamá y sobre el Golfo de México, que reavivaron temores sobre el imperialismo en América Latina; el desmantelamiento de la principal agencia de cooperación para el desarrollo y su impacto sobre la imagen de Estados Unidos, y el cierre de la radio *Voice of America*, que silenció la comunicación del país frente a las audiencias globales.

A la luz de estos debates, cobra especial relevancia la pregunta acerca del lugar que ocupa la diplomacia pública en la estrategia que implementa la principal potencia hemisférica hacia Sudamérica desde la llegada de Donald Trump al Salón Oval. Esta cuestión es significativa, sobre todo, si se tiene en cuenta que la relación entre el poder blando –entendido como la “habilidad de afectar a otros para obtener los resultados deseados” mediante la “atracción” (Nye, 2008: 94; 2021: 197)– y la diplomacia pública es ampliamente reconocida en la literatura especializada (Snow & Cull, 2020: 3). De este modo, el nexo entre ambos conceptos reside en que la diplomacia pública es el instrumento mediante el cual un Estado orienta la atención de las audiencias extranjeras hacia aquellos elementos de su cultura que generan atracción y que, en última instancia, contribuyen a la construcción de po-

der blando (Nye, 2008; Cavigliasso, 2023). De tal manera que, del universo de elementos culturales a los que las audiencias internacionales podrían prestar atención –algunos de ellos no tan favorables a la imagen internacional del país–, la diplomacia pública aparece como el principal esfuerzo gubernamental para que la atención de estos públicos se dirija hacia aquellos componentes que sí lo hacen, cimentando apoyos y actitudes positivas hacia sus políticas (Tago, 2024).

Asimismo, por definición, la diplomacia pública constituye uno de los componentes de la diplomacia de un Estado, entendida esta última como “la manera de conducir los asuntos exteriores de un sujeto de Derecho Internacional utilizando medios pacíficos y principalmente la negociación” (Cahier, 1962, citado en Vilariño Pintos, 2016: 82). En este marco, se vincula estrechamente con la política exterior, definida como “el conjunto de relaciones externas oficiales conducidas por un actor independiente (usualmente un Estado) de las relaciones internacionales” (Hill, 2016: 4). Entre ambas existe una relación “interactiva y completa”, dado que la diplomacia constituye un instrumento de ejecución de la política exterior mediante medios pacíficos para alcanzar los propósitos indicados por ella. En definitiva, la diplomacia representa el *cómo*, mientras que la política exterior define el *qué* (Vilariño Pintos, 2016).

En línea con los conceptos detallados, la atención de este capítulo se dirige a una iniciativa centenaria que ha sido clave para la diplomacia pública de Estados Unidos hacia Sudamérica: el programa *American Spaces*. Específicamente, este trabajo se propone analizar las principales características que ha adquirido este programa –entendido como un componente fundamental de la diplomacia pública estadounidense hacia Sudamérica– desde el inicio de la segunda administración Trump (2025). Para ello, se identifican, por un lado, los principales elementos que permiten comprender su continuidad y, por otro, las modificaciones en la diplomacia pública estadounidense que afectan el desenvolvimiento de esta iniciativa.

De este modo, la pregunta que guía este trabajo es: ¿Cuáles han sido las características principales que ha adquirido el programa *American Spaces* desde el inicio de la segunda administración Trump (2025) en relación con Sudamérica? Frente a ella, es posible sostener, como respuesta anticipada y conjetural, que las características que adquiere este programa desde el inicio de dicha administración circulan en la tensión entre la continuidad del programa como iniciativa clave de la diplomacia pública estadounidense de cara a Sudamérica y una serie de cambios implementados desde la llegada del gobierno republicano que han afectado a esta faceta de la diplomacia y, en particular, al desenvolvimiento de los *American Spaces*.

Así, a los fines de responder los interrogantes que motivan esta investigación, la estructura del capítulo se organiza de la siguiente manera. Tras esta breve introducción, en primer lugar, se presenta una caracterización del programa *American Spaces* como iniciativa clave de la diplomacia pública estadounidense hacia Sudamérica. En segundo lugar, se examinan al-

gunos de los aspectos centrales que permiten entender las continuidades en esta iniciativa desde la llegada de la segunda administración Trump. En una tercera sección, el capítulo analiza una serie de cambios introducidos por esta administración que afectaron la estrategia de diplomacia pública implementada por el Departamento de Estado, prestando especial atención a su incidencia en las actividades de los *American Spaces*. Por último, se plantean algunas reflexiones a modo de conclusión.

Los *American Spaces* como iniciativa clave de la diplomacia pública estadounidense

Como punto de partida, este estudio toma en cuenta la descripción oficial de los *American Spaces* provista por el Departamento de Estado de los Estados Unidos (2014: 8), que los define como miembros de una “red global de lugares de acceso público que permiten a las embajadas y consulados de Estados Unidos construir y fortalecer relaciones con las comunidades del país anfitrión, mostrar la cultura y los valores estadounidenses, promover el aprendizaje del idioma inglés, alentar la educación superior en los Estados Unidos y fomentar la buena voluntad y el entendimiento mutuo”. De esto se desprende que ningún *American Space* opera aisladamente ni de manera independiente. Por el contrario, las instituciones que forman parte de esta red global se encuentran estrechamente interconectadas y, a su vez, en el centro de este entramado se posicionan las principales burocracias responsables de la política exterior de Estados Unidos. Entre ellas se destacan las agencias que diseñan e implementan la diplomacia pública estadounidense que funcionan bajo el paraguas del Departamento de Estado, como se examinará más adelante. Para dimensionar la magnitud de esta iniciativa, basta señalar que, en enero de 2025, la red se compone de 648 instituciones distribuidas en más de 147 países (US Department of State, 2025b).

En lo que refiere a Sudamérica, la región cuenta con la presencia de alrededor de una centena de *American Spaces*. Entre los países que la componen, Brasil encabeza la lista con 32 de ellos –siendo el país en todo el mundo con más miembros de esta red en su territorio–. A este le siguen Chile y Argentina, que cuentan, respectivamente, con 14 y 13 instituciones de este tipo dentro de sus fronteras. Por su parte, Colombia, Perú y Venezuela cuentan con menos de una decena cada uno, mientras que Bolivia, Paraguay, Ecuador y Uruguay registran la menor cantidad en la región. Más allá de estos números, resulta relevante destacar su localización en puntos geográficos donde Estados Unidos no suele contar con canales diplomáticos tradicio-

1. La limitada atención académica prestada al programa *American Spaces* tiene como una de sus principales consecuencias la necesidad de recurrir a fuentes primarias producidas por el gobierno de Estados Unidos para su estudio. En este sentido, si bien estas fuentes ofrecen un “acceso directo” al objeto de investigación, constituyendo “la postura pública oficial provista directamente por el Estado” (Salazar Serantes, 2003: 199), debe reconocerse que reflejan el discurso oficial –es decir, una narrativa parcial y atravesada por intereses– que no debe ser tratada como evidencia empírica concluyente.

nales, habitualmente concentrados en las capitales nacionales. Esto permite que los *American Spaces* puedan acceder a audiencias que de otro modo quedarían por fuera del alcance de las embajadas, convirtiéndolos en un recurso estratégico para amplificar los públicos a los que llega la comunicación gubernamental. Además, su proximidad a las comunidades locales favorece la *credibilidad*² del mensaje estadounidense, ya que son percibidos como instituciones locales consolidadas y con una larga trayectoria en sus entornos. A su vez, esta misma condición de cercanía con su público objetivo permite superar otro desafío central para la diplomacia pública: la circulación bidireccional de la información, de modo de poder comprender a los destinatarios, *escuchándolos*, y adaptando los mensajes de manera acorde (Di Martino, 2020).

Por otra parte, la red de *American Spaces* se articula en torno a un objetivo común: “conectar al mundo con los Estados Unidos” (US Department of State, 2025a). Sin embargo, dicha conexión no es aleatoria, sino que se establece mediante una selección curada de elementos culturales que generan atracción entre las audiencias internacionales y, en consecuencia, está dirigida a producir poder blando. Esa selectividad se plasma en seis ejes temáticos –o “pilares”– que estructuran todas las actividades, la formación del personal y la evaluación de desempeño de cada miembro de esta red (Cavigliasso, 2025). En esta línea, la selección de temáticas claves para orientar las actividades que ocurren en el seno de los *American Spaces* puede ser vista como un reflejo de los intereses que Washington busca promover por medio de su diplomacia pública en la región, a saber: la provisión de información oficial sobre Estados Unidos, la promoción de la cultura popular estadounidense, el aprendizaje del idioma inglés, los estudios universitarios en Estados Unidos, y la articulación de la red de exbecarios de programas de intercambio financiados por el gobierno federal, a lo que desde 2019 se ha sumado la enseñanza de habilidades profesionales para enfrentar los desafíos locales y globales (US Department of State, 2025a: 8).

Un papel central en la coordinación de esta red corresponde al Bureau de Asuntos Educativos y Culturales (ECA, por sus siglas en inglés), que depende directamente de la Subsecretaría de Estado para Diplomacia Pública y Asuntos Públicos y opera bajo el paraguas del Departamento de Estado. Concretamente, el ECA se encarga de proveer lineamientos estratégicos, capacitar al personal, asegurar financiamiento y evaluar el funcionamiento de los más de 600 *American Spaces* en el mundo (US Department of State, 2025a). Para llevar a cabo estas tareas, el ECA coordina la red a través de la Oficina de *American Spaces*, la cual organiza a sus miembros según las regiones geográficas en las que se encuentran. A su vez, a cada región se le

2. La credibilidad aparece como un activo para la diplomacia pública en la competencia por captar la atención de las audiencias. De esta manera, según Joseph Nye (2008), en el contexto actual la credibilidad de la información y la reputación del agente que la reproduce se han vuelto cada vez más importantes para evitar que la diplomacia pública sea percibida como propaganda, lo que podría llevar a que su mensaje no sólo no logre convencer, sino que socave su propio poder blando.

asigna un *Regional Engagement Specialist* (REPS), encargado de atender las necesidades y particularidades de estos grupos más acotados de *American Spaces*.

La descripción oficial de los *American Spaces* también destaca que estos actores “permiten” a las misiones diplomáticas estadounidenses cumplir con una serie de objetivos que son propios de la diplomacia pública de este país (US Department of State, 2014: 8). En efecto, estas instituciones mantienen un vínculo estrecho con las Misiones diplomáticas en sus países anfitriones, principalmente a través de las *Public Affairs Sections* (PAS), que es responsable de la supervisión de los miembros de esta red en el país anfitrión y responde directamente ante el jefe de la Misión. Cabe destacar que estas secciones han ido ganando peso en la medida en que la diplomacia pública se ha convertido en el instrumento más utilizado en la práctica cotidiana de la diplomacia en tiempos de paz (Tago, 2024: 380).

De todas maneras, conviene resaltar que la política exterior estadounidense excede ampliamente a la diplomacia pública. Como advierte Mariano Turzi (2021: 179), un error frecuente entre los analistas y políticos de nuestra región ha sido tomar a la política exterior norteamericana como unidad de acción y atribuirle una coherencia que en ocasiones no ha tenido. Por el contrario, luego de la Segunda Guerra Mundial la política exterior de la principal potencia hemisférica se volvió más fragmentada, involucrando a otras agencias especializadas que operan por fuera del paraguas del Departamento de Estado en áreas como el comercio, la defensa, la inteligencia y las finanzas. En este panorama, a su vez, el programa *American Spaces* constituye apenas una de las varias iniciativas desplegadas para captar la atención de los públicos extranjeros hacia elementos culturales estadounidenses que puedan generar atracción.

Dicho esto, este trabajo sostiene que, en el caso sudamericano, el programa *American Spaces* adquiere una relevancia particular por dos razones: la elevada concentración de espacios en la región y la presencia sostenida en el subcontinente por casi un siglo. En relación con el primer punto, si bien el número absoluto de *American Spaces* en Sudamérica es comparable al de otras regiones, al ponderarlo en función de las audiencias a las que deben responder –esto es, en relación con la población de los países que conforman cada región–, Sudamérica sobresale por ser la región con mayor densidad de espacios a nivel mundial. Este punto se refuerza con una segunda observación: Sudamérica presenta hitos anteriores a los que se pueden encontrar con relación a cualquier otra región del mundo en lo que refiere al establecimiento de *American Spaces*. De hecho, lo que el gobierno estadounidense reconoce como el primero de estos espacios, el Instituto de Intercambio Cultural Argentino-Norteamericano (ICANA), fue fundado en 1927 en Buenos Aires y se convirtió en un modelo para la expansión de la red tanto en la región como en el resto del planeta. Del mismo modo, la creación en 1939 de la División de Relaciones Culturales –el primer organismo gubernamental estadounidense dedicado a conducir la diplomacia

pública en el continente americano– permitió canalizar el financiamiento hacia estos espacios directamente desde el gobierno federal, lo que indica el interés de Washington en consolidar su presencia regional antes que en cualquier otra parte del mundo.

En suma, el programa *American Spaces* combina elementos que lo vuelven especialmente relevante para su estudio en el marco de las Relaciones Internacionales: el alcance global de esta red, junto con el arraigo local de las instituciones que lo componen, a lo que se suma la conexión directa entre los miembros de este entramado con burocracias claves para la política exterior de una potencia mundial como Estados Unidos. Junto a la alta concentración de *American Spaces* en la región y la trayectoria histórica de esta iniciativa en Sudamérica, estos elementos permiten destacar a este programa como un componente clave de la diplomacia pública estadounidense en la región a lo largo de sucesivas administraciones, incluida la segunda presidencia de Donald Trump, tal como se examina en el siguiente apartado.

La administración Trump y las causas de la continuidad

La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, el 20 de enero de 2025, en el marco de su segundo mandato, tuvo implicancias significativas para la política exterior del país. En este sentido, la nueva administración planteó la necesidad de recalibrar el interés nacional de modo que todas las acciones externas contribuyan a hacer de Estados Unidos un lugar más seguro, fuerte y próspero (Rubio, 22/01/2025). Esta concepción, de marcado carácter pragmático, se combinó con una visión transaccional de los asuntos internacionales (The Economist, 27/02/2025), orientada a obtener victorias inmediatas aun a costa de los efectos de largo plazo que dicho comportamiento genera en un contexto internacional altamente competitivo e incierto.

Ambos elementos llevaron a la administración Trump a retomar y profundizar los rasgos unilaterales, nacionalistas y proteccionistas ya presentes durante su primer mandato, bajo la consigna “*Make America Great Again*” (Busso, 2025; Lorenzini & Pereyra Doval, 2020). No obstante, un rasgo distintivo de esta política exterior ha sido el uso intensificado del poder duro y de la coerción como instrumentos de negociación (Keohane & Nye, 2025). En esta línea, distintos especialistas subrayan el creciente recurso al poder económico y a la ostentación de las capacidades estratégico-militares de la principal potencia mundial como medios para ejercer presión tanto sobre adversarios como sobre aliados. Más allá de los debates en torno a la eficacia y los efectos de esta estrategia, Keohane & Nye (2025: s/p) advierten sobre la “erosión del poder blando norteamericano”, ya que estas prácticas pueden socavar la confianza en el país, debilitar sus alianzas y, en particular, erosionar los cimientos del orden internacional liberal, al que la administración Trump continúa desafiando abiertamente.

En este escenario, cabe preguntarse qué lugar ocupa la diplomacia pública estadounidense en la política exterior de la administración Trump y qué factores pueden ayudarnos a comprender la continuidad de iniciativas como el programa *American Spaces* hacia Sudamérica. Concretamente, en este apartado se indaga acerca de tres factores que son fundamentales para que esta iniciativa se haya mantenido como uno de los pilares centrales de la diplomacia pública estadounidense hacia Sudamérica, incluso en escenarios adversos. Entre ellos figuran la naturaleza institucional de la mayoría de los miembros de la red de *American Spaces* en Sudamérica; el apoyo bipartidista del Congreso estadounidense a los programas de diplomacia pública implementados por el ECA; y la creciente importancia estratégica de esta iniciativa frente al surgimiento de un escenario de competencia internacional entre potencias.

Es importante considerar que la notable resiliencia de esta red contrasta con los profundos cambios introducidos por la administración Trump en la estructura gubernamental estadounidense en otras áreas que solían ser claves para la política exterior. Esta tarea fue protagonizada por la comisión asesora presidencial conocida como Departamento de Eficiencia Gubernamental (DOGE), que fuera liderada por el empresario Elon Musk hasta el 30 de mayo de 2025. Así, la continuidad de este programa no es un dato menor a la luz de un contexto de drásticos cambios donde burocracias que solían estar en el centro de la política exterior estadounidense se vieron afectadas por estas medidas, como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), disuelta en julio de 2025.

En contraste con este escenario, la presencia de *American Spaces* en Sudamérica continúa siendo importante y no ha sufrido variaciones significativas que respondan a directivas del Departamento de Estado u otras agencias gubernamentales. Un elemento decisivo que permite comprender esta persistencia radica en la naturaleza de las instituciones³ que configuran esta red en Sudamérica. En efecto, de los cerca de cien *American Spaces* existentes en la región, 82 adoptan la forma de Centros Binacionales (BNC por sus siglas en inglés), una tipología que constituye una verdadera excepción a la regla: fuera de Sudamérica, solo existen diez espacios de este tipo en Alemania, que fueron establecidos bajo la ocupación estadounidense tras la Segunda Guerra Mundial.

La particular tipología predominante de los *American Spaces* en la región es significativa porque los Centros Binacionales son instituciones privadas

3. Independientemente de que todos los miembros de la red de *American Spaces* promueven los mismos objetivos, son coordinados por las mismas agencias gubernamentales, y entrenados y evaluados acorde a los mismos lineamientos, estos pueden tomar tres formas distintas: *American Centers*, *American Corners* y Centros Binacionales (*Binational Centers* o BNCs). Mientras los primeros son propiedad del gobierno de Estados Unidos y se encuentran administrados por funcionarios federales, los dos últimos son de gestión privada, aunque establecen alianzas con el gobierno de Estados Unidos para formar parte de la red de *American Spaces*. Para un tratamiento en mayor detalle sobre los diferentes tipos de *American Spaces* ver Cavigliasso (2023; 2025).

registradas localmente en los países donde operan, generalmente bajo la personalidad jurídica de organizaciones sin fines de lucro (ONG). Por consiguiente, su existencia no depende de las decisiones del gobierno estadounidense, aunque la única misión y razón de ser de los BNC se oriente a promover el entendimiento mutuo entre el país anfitrión y Estados Unidos (US Department of State, 2025a). Así, su permanencia institucional en el territorio del Estado en el que actúan no está condicionada por los vaivenes de la política estadounidense, aunque su membresía en la red de *American Spaces* sí está supeditada al reconocimiento oficial del Departamento de Estado y al desempeño que demuestren en las evaluaciones periódicas realizadas por ECA. A ello se suma un aspecto adicional: los BNC representan un costo relativamente bajo para el erario estadounidense, ya que su principal fuente de financiamiento proviene de los servicios que ellos mismos prestan –especialmente la enseñanza de inglés–, mientras que el gobierno federal se limita a proveerles recursos para programas culturales, entrenamientos del personal y actualización de la infraestructura.

Otro factor central para entender la supervivencia del programa *American Spaces* a lo largo del tiempo ha sido el apoyo bipartidista que recibe en el Congreso de Estados Unidos como parte de las iniciativas de diplomacia pública que son responsabilidad del ECA. En este sentido, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el Congreso ha sido un actor central en la construcción de la base legislativa de gran parte de la diplomacia pública estadounidense (Snow & Cull, 2020: 243). Este respaldo incluye la sanción de la *U.S. Information and Educational Exchange Act* de 1948, más conocida como Ley Smith-Mundt, que sigue dando sustento legal a los programas estadounidenses de intercambio cultural e informativo en el exterior, y la *Mutual Educational and Cultural Exchange Act* de 1961, o Ley Fulbright-Hays, que consolidó las actividades internacionales de intercambio educativo y cultural de Estados Unidos, garantizando la asignación anual de partidas presupuestarias dedicadas a sostener estos programas y estableciendo la creación del ECA al interior del Departamento de Estado como agencia encargada de supervisar estos programas, administrar los fondos y rendir cuentas ante el Congreso.

Gracias al respaldo del Congreso, el programa *American Spaces* ha contado de manera sostenida con financiamiento y con atención por parte de funcionarios de distintos gobiernos, independientemente de su filiación partidaria. Este elemento ha tenido una importancia fundamental para impedir los recortes abruptos en las partidas presupuestarias correspondientes a ECA pretendidos por la Casa Blanca desde la llegada de Trump al poder. Así, aunque esta administración envió al Congreso un proyecto de presupuesto para el año fiscal 2026 que recortaba la asignación de fondos correspondientes a ECA en un 93% (White House, 2025), el Congreso le asignó finalmente alrededor de 700 millones de dólares, lo que significó apenas un 5,5 % menos que en 2025, muy por encima del monto solicitado por el Ejecutivo (NAFSA, 2025).

Por último, el rol del Congreso como garante de las iniciativas de diplomacia pública de ECA se ha visto reforzado por un factor estratégico que ayuda a comprender la relevancia del programa *American Spaces* en la región: la creciente competencia internacional, en particular con China, identificada desde la Casa Blanca como la principal amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos (White House, 2017; 2024). De hecho, la singular analogía existente entre estos espacios y los Institutos Confucio⁴ que fueron ganando cada vez más notoriedad durante la primera década del siglo XXI hasta convertirse en “las estrellas de la diplomacia pública china” (Hartig, 2016: 98), motivaron un intenso debate político y académico. Entre otros resultados, estas discusiones llevaron al desarrollo de nuevos conceptos para diferenciar las actividades tendientes a fortalecer las bases de poder blando de aquellas destinadas a ejercer poder punzante⁵ (*sharp power*), junto con la identificación de mecanismos para vigilar las fronteras entre ambas realidades (Ludwig & Walker, 2017; National Endowment for Democracy, 2017; Nye, 2018).

En este contexto de competencia geoestratégica, el Senado de Estados Unidos renovó en 2009 su interés por los *American Spaces* y solicitó al Departamento de Estado la elaboración de un plan de acción para revitalizar y aprovechar al máximo el potencial de estas instalaciones (US Senate, 2009). Entre los principales promotores de la iniciativa se destacó el senador republicano Richard Lugar, quien en su documento “*It’s time to get back in the game*” sostuvo que descuidar estos espacios implicaría que Estados Unidos pretendiera librar la batalla de las ideas con las manos atadas (Lugar, 2009). En respuesta, el Departamento de Estado llevó a cabo en 2010 la primera *Quadrennial Diplomacy and Development Review* (QDDR), orientada a evaluar cada cuatro años el desempeño de la diplomacia estadounidense, donde se identificaron áreas en las que se podía sacar mayor provecho de los *American Spaces* para cumplir los objetivos de la política exterior. Como

4. El programa de Institutos Confucio es una iniciativa apoyada por el gobierno de la República Popular China, cuya misión es promover el idioma y la cultura china, apoyar la enseñanza internacional del idioma chino y facilitar intercambios internacionales (Chinese International Education Foundation –CIEF–, 2024). Desde la fundación del primer Instituto Confucio en Seúl en 2004 y hasta 2024 estos espacios se han multiplicado de manera vertiginosa, alcanzando el establecimiento de 500 Institutos Confucio (IC) y 763 Aulas Confucio (AC), de los cuales 87 IC y 198 AC se encuentran localizados en el continente americano, según datos oficiales (CIEF, 2024). Para un análisis detallado sobre este programa enmarcado en la diplomacia pública china, ver Hartig, 2016.

5. Poder punzante o “*sharp power*” refiere a un tipo de poder que emplea la manipulación de la información –diseminación de *fake news*, el ciberterrorismo y el ciberespionaje– con el efecto de limitar la libre expresión y distorsionar el ambiente político. Es punzante porque busca perforar el ecosistema político e informativo de países específicos (Walker & Ludwig, 2017: 12). Para Joseph Nye (2018) no es un tipo de poder blando, ya que se vale del uso de la información como recurso intangible, pero no deja espacio a la decisión voluntaria al utilizar intencionalmente información engañosa o censura de información que va en detrimento de la imagen del actor que emplea este recurso de poder. En este sentido, el autor la asocia al concepto de “guerra informativa”. Ver Walker & Ludwig, 2017; Nye, 2018; Lorenzini & Pereyra Doval, 2020.

estrategia para dar respuesta a este nuevo desafío, la Subsecretaría de Estado para Diplomacia Pública y Asuntos Públicos puso en marcha el *Strategic Framework for Public Diplomacy*, que sentó los lineamientos para la consolidación de la coordinación de esta red global, incluyendo precisamente la creación de la Oficina de American Spaces mencionada anteriormente.

Desde entonces, ha quedado evidenciada la dimensión estratégica de los *American Spaces*, lo que ha reforzado el amplio apoyo político a este programa y le ha garantizado fondos gubernamentales para su correcto funcionamiento. A ello se suma la peculiar naturaleza institucional de los Centros Binacionales como tipo predominante de *American Spaces* en Sudamérica para dar cuenta de las principales razones que han permitido la continuidad de esta iniciativa como un componente central de la política exterior implementada por el Departamento de Estado hacia la región. Esta continuidad se ha extendido incluso a contextos dominados por fuertes giros en la agenda política de Washington, como el que caracteriza al segundo gobierno de Donald Trump.

Los virajes implementados por la administración republicana

Más allá de las continuidades observadas en torno al programa *American Spaces* y de las razones identificadas para comprender la persistencia –y la relevancia– de este programa en el marco de la diplomacia pública estadounidense, los virajes en materia de política exterior de la segunda presidencia de Donald Trump han impactado en la diplomacia pública estadounidense y se han hecho sentir en las actividades que se realizan en los *American Spaces* a nivel planetario. En este sentido, el rol de ECA como agencia coordinadora de esta red es vital para comprender los cambios experimentados por esta iniciativa. En efecto, esta burocracia se encuentra bajo el paraguas del Departamento de Estado y, como tal, responde a los lineamientos del principal organismo del gobierno de los Estados Unidos encargado de la política exterior de este país, equivalente al Ministerio de Relaciones Exteriores en otros estados. Por lo tanto, la conducción política de este organismo es altamente dependiente del presidente y del secretario de Estado que éste designe.

En línea con lo señalado al inicio de este trabajo, conviene recordar la relación que existe entre la diplomacia y la política exterior. La primera refiere a un *instrumento* para ejecutar la política exterior a través de medios pacíficos como la negociación y, como tal, representa *el cómo*, mientras que la política exterior define *el qué*, o sea el propósito, en base a lo que el gobierno identifica como intereses nacionales. En este sentido, la diplomacia se relaciona estrechamente, de manera “interactiva y completa”, con la política exterior, así como la *táctica* lo hace con la *estrategia* (Vilariño Pintos, 2016: 75). En consecuencia, la agencia federal responsable de conducir la diplomacia estadounidense –el Departamento de Estado– no puede pensarse

de manera escindida del rol que ejerce el presidente en la definición de la *estrategia* de Estados Unidos para conducir sus relaciones con otros actores internacionales: su política exterior.

Así, una primera consideración que debe servir como prisma para comprender los cambios implementados por la administración Trump que afectaron a diplomacia pública en general y al programa *American Spaces* en particular, refiere al privilegio de este gobierno por la diplomacia presidencial en detrimento de los canales tradicionales por los que se conduce la diplomacia profesional del país. En este sentido, además de ser un blanco frecuente en los intentos de recorte presupuestario, el Departamento de Estado fue asociado por el equipo del presidente al *establishment* político y a la burocracia estatal bajo la noción de “*deep state*”, quedando preso de sus críticas al aparato estatal, al que asocian con la ineficiencia y el aumento del gasto público (Reuters, 13/07/2025). Esto se combinó con la incongruencia entre la manera de proceder del Departamento de Estado –caracterizada por la negociación, la búsqueda de consensos y la visión de largo plazo propias de la diplomacia profesional– y la forma de actuar del presidente, más asociada con el mundo de los negocios, la búsqueda de resultados rápidos y el descuido de las formas (Hamblin & Conley Tyler, 2025). La manifestación más evidente de esta valoración sobre el Departamento de Estado fueron los cierres de divisiones enteras y el despido masivo de personal diplomático y técnico, entre los que se destacan la disolución de la USAID y la cesantía de más de 10.000 empleados (NPR, 01/07/2025), el desmantelamiento de *Voice of America* y el despido de 1.200 trabajadores (BBC, 15/03/2025), así como la desvinculación de más de 1.350 funcionarios del Departamento de Estado, entre ellos casi 250 miembros del Servicio Exterior (Reuters, 13/07/2025). A estas medidas se sumó la renuncia, en mayo de 2025, de once de los doce miembros de la Junta Directiva del Programa Fulbright tras denunciar interferencias del equipo presidencial en los procesos de selección del programa (NPR, 12/06/2025; Fulbright Commission, 20/06/2025). Naturalmente, estos acontecimientos afectaron el interés parroquial de la institución y generaron un clima de incertidumbre y malestar que puede ser visto como telón de fondo en el que se desarrolla la diplomacia pública estadounidense, escenario frente al cual los *American Spaces* no quedaron aislados.

En este panorama, pueden señalarse algunos virajes concretos en la política exterior estadounidense que incidieron tanto en la diplomacia pública en general como en el funcionamiento de los *American Spaces* en Sudamérica en particular. En primer lugar, las discontinuidades se vincularon con la revisión y adecuación de los temas de agenda impulsados por la diplomacia pública. En segundo lugar, se introdujeron cambios en relación con los socios a través de los cuales se busca acceder a las audiencias extranjeras. Finalmente, el giro más significativo se expresó en el nuevo lenguaje adoptado por las agencias federales, en especial aquellas encargadas de la comunicación con públicos extranjeros.

En cuanto al primer aspecto, el segundo gobierno de Trump se distanció tempranamente de temas que habían ocupado un lugar relevante –al menos en el plano discursivo– durante la presidencia de Joe Biden (2021-2025). Entre estos resaltan el cambio climático y las energías renovables, la defensa de los derechos humanos y la agenda referida a la diversidad, equidad e inclusión (DEI). Más allá de la miríada de efectos que este corrimiento ha tenido a nivel doméstico y sus implicancias en el posicionamiento internacional de Estados Unidos frente a foros multilaterales dedicados a estas temáticas, en el ámbito de la diplomacia pública esto se tradujo en la eliminación de los programas impulsados por el Departamento de Estado en torno a estas temáticas y en el virtual silenciamiento de sus referencias en entrenamientos para el personal, recursos pedagógicos y sitios web oficiales. A modo ilustrativo, la principal plataforma oficial dedicada al programa *American Spaces*⁶ registra cambios llamativos entre el año 2024 y 2025. Tan sólo en el apartado sobre recursos pedagógicos, se advierte la modificación de la subsección “*Democracy, Human Rights and Diversity*”, por otra titulada “*Democracy and Governance*”. A su vez, desaparecen secciones completas como “*Environment and Health*” y “*Countering disinformation*”, mientras que emergen nuevos ítems como “*Security*”, que anteriormente no figuraban dentro de las temáticas para las que ECA desarrolla contenido educativo (US State Department, 2024; US State Department, 2025b).

Este viraje en las temáticas que eran enfatizadas por medio de la diplomacia pública estadounidense tuvo consecuencias evidentes en la selección de actores de la sociedad civil local con quienes los *American Spaces* solían colaborar. Estas conexiones son valiosas para cualquier estrategia de diplomacia pública en tanto permiten el acceso a audiencias más amplias y con intereses diversos, y promueven la participación y el intercambio entre redes de especialistas y profesionales que funcionan al interior de los distintos países. Sin embargo, ante el abandono de los temas de agenda descritos anteriormente, muchas de las iniciativas que solía llevar a cabo la diplomacia pública frente a las audiencias internacionales fueron abandonadas, lo que tuvo como correlato el cese en la colaboración con organizaciones especializadas en temáticas que ya no eran afines a los intereses norteamericanos, como las asociaciones de activistas medioambientales, de derechos humanos y los representantes de la comunidad LGBTQ+, a las cuales se les supo dar un alto nivel de visibilidad durante la administración Biden. Adicionalmente, los programas financiados con fondos federales que eran implementados por parte de estos socios fueron revisados, modificados y en algunos casos, interrumpidos.

Las universidades estadounidenses fueron otros actores relevantes para esta iniciativa que se vieron afectados por las medidas implementadas por la segunda presidencia de Trump. En este sentido, las instituciones de educación superior son socios claves para la red de *American Spaces* en tanto uno de sus principales pilares de gestión es precisamente la promoción de

6. Disponible en: americanspaces.sate.gov

estudios en este país a través del programa *EducationUSA*. En este punto, cabe destacar que el rol activo de la diplomacia pública estadounidense ha contribuido a hacer de la educación superior un sector multimillonario para la economía estadounidense y una de las principales exportaciones de servicios del país (NAFSA, 2024). No obstante, la administración republicana contribuyó –en nombre de consideraciones relativas a la seguridad nacional como la inmigración ilegal y el terrorismo– a generar un escenario restrictivo a nivel doméstico que llevó a muchos de estos actores a reducir momentáneamente su involucramiento con audiencias internacionales. Más allá de que buena parte de las medidas del ejecutivo no lograron finalmente implementarse gracias a los *checks and balances* propios del sistema político estadounidense, sí generaron muchas repercusiones en la prensa internacional y pusieron a estudiantes y universidades en situaciones de incertidumbre frente a las autoridades federales. Entre la serie de medidas que afectaron a estas instituciones se inscriben los recortes a los programas de fondos federales destinados a la investigación, los mayores controles impuestos por el gobierno a las visas estudiantiles, e incluso el revocamiento de la capacidad de emitir certificaciones SEVP (*Student and Exchange Visitor Program*) a la Universidad de Harvard por su supuesta conducta “pro-terrorista” (DHS, 2025).

Por otro lado, un cambio promovido por el segundo gobierno de Trump que resulta especialmente significativo para la diplomacia pública en virtud de su naturaleza eminentemente comunicativa ha referido al lenguaje que la Casa Blanca ha sugerido utilizar a las agencias federales, incluido el Departamento de Estado, en el marco de lo que algunos autores han referido como una “batalla cultural” (Busso, 2025: s/p). En este sentido, la administración Trump señaló a las agencias que componen la administración pública una extensa lista de términos cuyo uso se desalentaba (New York Times, 07/03/2025), entre los que figuraban algunos que se consideran conquistas recientes –y no tan recientes– de movimientos sociales que entran dentro de la categoría de lo que el presidente y sus seguidores llaman “agenda woke”, a la que se oponen tajantemente. Así, entre el nutrido repertorio de conceptos desaconsejados para su uso por parte de agencias del Estado figuran –a modo ilustrativo– términos como *accessible*, *climate crisis*, *clean energy*, *female*, *gender*, *identity*, *inequity*, *immigrants*, *minority*, *pollution*, *race*, *transgender*, *underprivileged*, *vulnerable populations*, *women*, entre otros.

Concretamente, la adecuación en el uso del lenguaje derivada de estas directrices motivó una revisión exhaustiva de la terminología empleada por el Departamento de Estado, incluida la ECA y los programas bajo su órbita. De esta manera, tal agencia ha sido el canal de transmisión para que las actividades desarrolladas en el marco de los *American Spaces* también fueran ajustadas a la narrativa preferida por la Casa Blanca, algo que afectó especialmente a la programación cultural que recibe financiamiento oficial. Por lo demás, los contenidos publicados en sitios web y la comunicación institucional en redes sociales también reflejaron modificaciones coherentes con las nuevas directivas.

Conclusiones

A lo largo de este capítulo se han identificado elementos que permiten sostener que el programa *American Spaces* se ha consolidado como un instrumento estratégico de la diplomacia pública de Estados Unidos hacia Sudamérica, incluso en un contexto signado por notorias transformaciones en la política exterior, como las ocurridas durante la segunda administración de Donald Trump. En este escenario, la respuesta a la pregunta acerca de las características principales que adquirió este programa desde el inicio de la administración republicana en 2025 nos lleva a hacer foco en la tensión entre la persistencia de la estructura institucional de esta iniciativa y una serie de modificaciones que afectan su desenvolvimiento.

De ese modo, si prestamos atención a los elementos de continuidad que permiten comprender la supervivencia del programa y su centralidad en el marco de la diplomacia pública estadounidense hacia Sudamérica, debemos resaltar la singular naturaleza de las instituciones que componen esta red, el apoyo bipartidista en el Congreso de los Estados Unidos del que gozan las actividades implementadas por la agencia que coordina esta iniciativa –ECA–, y el protagonismo que adquieren los *American Spaces* en el marco de la competencia geoestratégica con China, en particular frente a la vertiginosa expansión de la red de Institutos Confucio.

Sin embargo, los cambios introducidos desde enero de 2025 por la administración republicana no dejan de ser inquietantes en tanto afectan los lineamientos que se encuentran en la base de las actividades implementadas por los *American Spaces*, siendo el ECA la principal correa de transmisión entre las nuevas prioridades de la política exterior estadounidense y los miembros de esta red. En consecuencia, la reorientación de los temas de agenda, la redefinición de los actores involucrados en las iniciativas de diplomacia pública y, especialmente, el viraje en el lenguaje utilizado por las agencias federales desde la llegada de Trump a la Casa Blanca muestran que, aunque la estructura del programa se mantiene, las actividades implementadas al interior de estos espacios y, en definitiva, el mensaje que transmite Estados Unidos a las audiencias de nuestra región puede variar según quién se encuentre en el Salón Oval.

De esta manera, desde Sudamérica debemos prestar atención a los *American Spaces* como actores con largo arraigo en nuestras latitudes y entrelazados en una red global estrechamente vinculada con las principales burocracias que diseñan y ejecutan la política exterior de Estados Unidos. Conocer sus mensajes, los temas que promueven y la manera en que los transmiten permite acceder a una comprensión más acabada de la política exterior de la principal potencia del continente. No es un detalle menor que los factores que explican la continuidad histórica de este programa hayan operado como reaseguros capaces de sostener sus pilares esenciales más allá de los designios presidenciales. En este sentido, es esperable que en la coyuntura actual continúen desempeñando ese papel, actuando como con-

trapesos frente al riesgo de que el mensaje que Estados Unidos transmite al mundo quede atrapado en la narrativa que Donald Trump sostiene sobre su país.

Referencias bibliográficas

BBC News (27/08/2025). Trump orders State Department staff cuts, closes USAID programs. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/articles/cvge4l109r3o>

Busso, Anabella (2025). El orden internacional y los aportes antidemocráticos de Donald Trump. *Anuario en Relaciones Internacionales*. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). Disponible en: <https://www.iri.edu.ar/index.php/2025/08/27/el-orden-internacional-y-los-aportes-antidemocraticos-de-donald-trump/>

Cavigliasso, Nicolás (2023). Conectando al mundo con Estados Unidos: Los American Spaces y la diplomacia pública en Sudamérica. En: Ceppi, Natalia & Pereyra Doval, Gisela (eds.). *Sudamérica: Una región de claroscuros. Política exterior, diplomacia y problemáticas actuales*. Rosario: UNR Editora, pp. 79-100.

Cavigliasso, Nicolás (2025). Los American Spaces y la diplomacia pública estadounidense en América Latina. *Relaciones Internacionales*. Volumen 34. N° 68. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/23142766e202>

Confucius Institute Headquarters (Hanban) (02/07/2025). Annual report 2025. Disponible en: https://ci.cn/en/qkylxq?file=/profile/upload/2025/07/02/1048263643_20250702100520A454.pdf

Department of Homeland Security [EE.UU.] (22/05/2025). Harvard University loses student and exchange visitor program certification. Disponible en: <https://www.dhs.gov/news/2025/05/22/harvard-university-loses-student-and-exchange-visitor-program-certification-pro>

Department of State [EE.UU.] (2010). Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development. Disponible en: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/153142.pdf>

Department of State [EE.UU.] (2014). Managing American Spaces: A handbook for American Spaces partners. Department of State.

Department of State [EE.UU.] (2024). FY25 congressional budget justification. Disponible en: https://2021-2025.state.gov/wp-content/uploads/2024/04/FY25-Congressional-Budget-Justification-FINAL_03052024.pdf

Department of State [EE.UU.] (2025a). Managing American Spaces:

Handbook, versión 2.0.3. Disponible en: <https://americanspaces.state.gov/wp-content/uploads/sites/292/Managing-American-Spaces-Handbook-Version-2.0.3.pdf#page=12.09>

Department of State [EE.UU.] (2025b). American Spaces Website. Disponible en: <https://americanspaces.state.gov/>

Department of State [EE.UU.] (2025c). Fiscal Year 2026 (FY 2026) Congressional Budget justification. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2025/05/FY-2026-State-CBJ-.pdf>

Department of State [EE.UU.] (22/12/2024). American Spaces Website [Archivo]. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20241222021928/https://americanspaces.state.gov/>

Di Martino, Luigi (2020). The spectrum of listening. En: Snow, Nancy & Cull, Nicholas (eds.). *Routledge handbook of public diplomacy* (2.^a ed.). London: Routledge, pp. 21-29.

Fulbright Commission UK (02/06/2025). U.S.-UK Fulbright Commission update. Disponible en: <https://fulbright.org.uk/news-and-events/2025/us-uk-fulbright-commission-update/>

Hamblin, Lanni & Conley Tyler, Melissa (17/06/2025). Trump's State Department purge cuts deeper than his first presidency. *The Interpreter*. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/trump-s-state-department-purge-cuts-deeper-his-first-presidency>

Hartig, Falk (2015). *Chinese public diplomacy: The rise of the Confucius Institute*. London: Routledge.

Hill, Christopher (2016). *Foreign policy in the twenty-first century*. London: Palgrave.

Keohane, Robert & Nye, Joseph (2025). The end of the long American century: Trump and the sources of U.S. power. *Foreign Affairs*, junio/Agosto. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/end-long-american-century-trump-keohane-nye>

Lorenzini, María Elena & Pereyra Doval, Gisela (2020). Tendencias del orden internacional y sus efectos sobre el tablero latinoamericano. *Conjuntura Austral*. Volumen 11. N° 55, pp. 35-50. Disponible en: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.106944>

Lugar, Richard (27/02/2009). To win hearts and minds, get back in the game. *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2009/02/27/to-win-hearts-and-minds-get-back-in-the-game>

NAFSA (2024). Celebrating 25 years of EducationUSA. Disponible en: <https://www.nafsa.org/blog/celebrating-25-years-educationusa>

NAFSA (2025). FY2026 funding for international education and exchange programs. Disponible en: <https://www.nafsa.org/fy2026-funding->

international-education-and-exchange-programs

National Endowment for Democracy (NED) (2017). Sharp power: Rising authoritarian influence. Disponible en: <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Introduction-Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence.pdf>

NPR(01/07/2025). USAID under Trump: humanitarian or political? Disponible en: <https://www.npr.org/sections/goats-and-soda/2025/07/01/g-s1-75222/usaid-trump-humanitarian-rubio-musk>

NPR (12/06/2025). Fulbright board resigns over political interference. Disponible en: <https://www.npr.org/2025/06/12/nx-s1-5431470/fulbright-board-resigns-political-interference>

Nye, Joseph (1990). Soft power. *Foreign Policy*. N° 80, pp. 153-171.

Nye, Joseph (2008). Public diplomacy and soft power. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Volumen 616. N° 1, pp. 94-109.

Nye, Joseph (2018). China's soft and sharp power. *Project Syndicate*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-soft-and-sharp-power-by-joseph-s--nye-2018-01>

Nye, Joseph (2021). Soft power: The evolution of a concept. *Journal of Political Power*. Volumen 14. N° 1, pp. 196-208.

Public Law 80-402 [EE.UU.] (27/01/1948). United States Information and Educational Exchange Act.

Public Law 87-256 [EE.UU.] (16/12/1961). Mutual Educational and Cultural Exchange Act.

Reuters (11/07/2025). State Department says it will fire more than 1,350 workers in Trump's shake-up. Disponible en: <https://www.reuters.com/legal/litigation/state-department-says-it-will-fire-more-than-1350-workers-trumps-shake-up-2025-07-11/>

Rubio, Marco (22/01/2025). Priorities and Mission of the Second Trump Administration's Department of State. Press Statement. Secretary of State. Disponible en: <https://www.state.gov/priorities-and-mission-of-the-second-trump-administrations-department-of-state>

Snow, Nancy & Cull, Nicholas (2020). *Routledge handbook of public diplomacy* (2.^a ed.). London: Routledge.

Snow, Nancy (2020). Rethinking public diplomacy in the 2020s. En: Snow, Nancy & Cull, Nicholas (eds.) *Routledge handbook of public diplomacy* (2.^a ed.). London: Routledge, pp. 3-13.

Tago, Atsushi (2024). Public diplomacy and foreign policy. En: Kaarbo, Juliet & Thies, Cameron G. (eds.). *The Oxford handbook of foreign policy analysis*. New York: Oxford University Press.

The Economist (27/02/2025). The transactional world Donald Trump seeks would harm not help America. *The Economist*. Disponible en: <https://www.economist.com/briefing/2025/02/27/the-transactional-world-donald-trump-seeks-would-harm-not-help-america>

The New York Times (07/03/2025). These Words Are Disappearing in the New Trump Administration. Disponible en: <https://www.nytimes.com/interactive/2025/03/07/us/trump-federal-agencies-websites-words-dei.html>


Turzi, Mariano (2021). Relaciones América Latina - Estados Unidos. En: Legler, Thomas, et al. (eds.). *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, pp. 172-181.

U.S. Congress [EE.UU.] (2009). Senate Resolution 49—111th Congress: A resolution to express the sense of the Senate regarding the importance of public diplomacy. Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/senate-resolution/49/>



Bonos verdes y azules en bancos regionales de desarrollo en Sudamérica: la experiencia de BCIE, CAF y FONPLATA

*Camila Abbondanzieri**



* Magíster en Integración Regional y Cooperación Internacional (CEI-CERIR-UNR). Licenciada en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Jefa de Trabajos Prácticos de Problemática de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctoranda en Relaciones Internacionales (UNR).
Correo electrónico: camila.abbondanzieri@fcpolit.unr.edu.ar

Introducción

El financiamiento para el desarrollo ha experimentado transformaciones profundas a lo largo de las últimas décadas vinculadas a cambios en la arquitectura internacional y a dinámicas propias de los contextos regionales. Desde su institucionalización formal como un campo específico de la agenda global tras la Segunda Guerra Mundial, este ámbito de las Relaciones Internacionales se conformó como un terreno en permanente tensión, donde coyunturas críticas como crisis de deuda, virajes geopolíticos y sucesivas reestructuraciones del régimen financiero internacional impulsaron la reconfiguración de sus instrumentos y prácticas (Abbondanzieri & Morasso, 2025). En este proceso, distintos actores vinculados a los asuntos financieros no solo respondieron a las presiones del entorno, sino que también moldearon activamente nuevas trayectorias institucionales abriendo espacio, por ejemplo, a innovaciones como los bonos temáticos y a otros tipos de financiamientos sostenibles.

En este escenario, la emisión de bonos verdes y azules por parte de diferentes bancos multilaterales de desarrollo revela una tendencia hacia la sofisticación financiera del complejo de regímenes de financiamiento del desarrollo (Babic, 2024; García, 2024). Particularmente, este trabajo examina de qué forma estos instrumentos originalmente conceptualizados y estandarizados por instituciones lideradas por el Norte Global están siendo implementados por los bancos regionales de desarrollo de Sudamérica.

Para abordar esta cuestión, el trabajo adopta un enfoque cualitativo centrado en la observación de tres estudios de caso en Sudamérica: el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y el FONPLATA. Justamente, estas instituciones han emitido de forma reciente bonos sostenibles vinculados a metas ambientales, desde la protección del agua hasta la resiliencia climática y están posicionándose cada vez más como actores clave en el complejo articulado entre clima, financiamiento y desarrollo.

Este capítulo está estructurado en dos secciones. En la primera, se expone el proceso de surgimiento y consolidación de los bonos verdes y azules en los mercados globales, identificando su relevancia y los principales actores internacionales involucrados en tal temática. En la segunda, se examina cómo los tres bancos regionales de desarrollo de Sudamérica adoptaron y emitieron dichos bonos, detallando procesos de estructuración y colocación y sus particularidades institucionales. Finalmente, el capítulo concluye con una síntesis de hallazgos, límites y oportunidades del tema abordado.

Surgimiento y evolución de los bonos verdes y azules en el campo del financiamiento internacional

En las últimas dos décadas, los bonos temáticos se han consolidado como instrumentos financieros clave para canalizar recursos hacia proyectos con impacto ambiental positivo, dentro de un sistema global de financiamiento para un desarrollo cada vez más orientado hacia la sostenibilidad (Kumar, 2022; Negi & Jaiswal, 2024; Agliardi & Agliardi, 2019). Estos instrumentos, emitidos por gobiernos, bancos de desarrollo, empresas privadas u otro tipo de organizaciones internacionales, han ganado relevancia no solo por su volumen creciente en los mercados de capitales, sino también por su papel en la transición hacia economías bajas en carbono y en la protección de ecosistemas estratégicos. En pocas palabras, los bonos verdes y azules, en particular, representan innovaciones dentro de la arquitectura financiera internacional, en la medida en que vinculan directamente las emisiones de deuda con objetivos ambientales específicos ya sea en entornos terrestres o marinos (Pozhilova, 2024; Thompson, 2022; Flammer, 2021; Bosmans & de Mariz, 2023; Demary & Neligan, 2018).

En cuanto a su definición, los bonos verdes y azules son títulos de deuda emitidos por diversos actores internacionales con el fin de financiar proyectos específicos orientados a mitigar el impacto ambiental. Mantienen la misma estructura que un bono convencional, es decir, un instrumento de renta fija que otorga pagos periódicos de intereses denominados cupones y la devolución íntegra del capital inicial, o principal, al vencimiento (Pozhilova, 2024). Al igual que otros instrumentos de renta fija, esta clase de bonos pueden estructurarse bajo el esquema de *use-of-proceeds bonds* en los que los fondos pueden asignarse a diversos proyectos dentro de la cartera del emisor o como *project bonds*, donde los recursos se canalizan a una iniciativa específica (Thompson, 2022). Esta última modalidad ofrece ventajas para la medición del impacto ya que permite vincular directamente los resultados obtenidos con intervenciones concretas en el campo de la sostenibilidad, aplicable tanto para los bonos verdes como azules. En cuanto a la gestión del riesgo, algunas emisiones incorporan garantías o avales de terceros, como bancos de desarrollo o agencias multilaterales, que cubren parcial o totalmente las pérdidas en caso de incumplimiento, lo que aumenta la confianza de los inversionistas y facilita el acceso a capital en contextos de alta incertidumbre. Sin embargo, persisten desafíos en términos de transparencia y legitimidad temática puesto que solo dos tercios de los emisores reportan métricas de impacto, lo que limita la capacidad de evaluar de forma rigurosa los resultados ambientales y socioeconómicos de estos instrumentos (Bosmans & de Mariz, 2023).

Los primeros antecedentes de bonos verdes se pueden rastrear en el entorno de ciertos bancos multilaterales de desarrollo del Norte Global que estuvieron a la vanguardia en este campo. De hecho, la primera emisión se produjo en 2007 con los *Climate Awareness Bonds* por parte del Banco Europeo de Inversiones por un valor de 1 billón de dólares (Banga, 2019; Reichelt,

2010). Al año siguiente, el Banco Mundial emuló esta práctica con la emisión de un bono de aproximadamente 350 millones de dólares cuyos fondos se destinaron a proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático en países en desarrollo en temas de energías renovables, eficiencia energética, gestión sostenible de bosques y recursos hídricos y fortalecimiento de la resiliencia climática (Laskowska, 2017). Estos impulsos fueron acompañados por políticas innovadoras similares, como la transformación de reservas internacionales en fondos destinados a inversión sostenible y, en definitiva, apuntaron hacia la incorporación del riesgo climático como parte de la estrategia de financiamiento del desarrollo (Gupta & Kumar, 2024).

Entre 2006 y 2021, el mercado global de bonos verdes experimentó una expansión sin precedentes alcanzando un valor acumulado cercano a 1,65 billones de dólares (Gabr & Elbannan, 2023). Este crecimiento acelerado estuvo acompañado por la consolidación de marcos normativos y de certificación, siendo los más reconocidos los establecidos por la International Capital Market Association (ICMA)¹ y la Climate Bonds Initiative (CBI)², que definen criterios técnicos, de elegibilidad y de transparencia, frecuentemente complementados con procesos de verificación externa (ICMA, 2021; Climate Bonds Initiative, 2023a).

Los Principios de Bonos Verdes (GBP) de ICMA y las directrices de (CBI) son marcos fundamentales para promover la transparencia, integridad y estandarización en el mercado de bonos verdes. Los GBP, establecidos en 2014, son directrices voluntarias que proporcionan un esquema para la emisión de bonos verdes, enfocándose en cuatro componentes principales: uso de los fondos, proceso de evaluación y selección de proyectos, gestión de los fondos y reporte de impacto (ICMA, 2021). Por su parte, CBI ofrece el CBS que incluye criterios sectoriales específicos para verificar que los proyectos financiados contribuyan a la descarbonización y alineación con los objetivos del Acuerdo de París (Climate Bonds Initiative, 2023b). Ambos marcos buscan mitigar el riesgo de *greenwashing* y fomentar la confianza de

1. ICMA es una asociación global sin fines de lucro, con sede central en Zúrich y oficinas en Londres, París, Bruselas y Hong Kong, fundada originalmente en 1969 como Association of International Bond Dealers (AIBD) y formalmente constituida como ICMA tras su fusión con la International Primary Market Association en 2005. Representa a más de 600 miembros (emisores, intermediarios, gestores de activos, bancos, aseguradoras, firmas de abogados, bancos centrales y proveedores de infraestructura de mercado) en unos 60 países. ICMA ha sido clave en el desarrollo de estándares de autorregulación para los mercados de deuda, y desde 2014 provee la Secretaría de los Green Bond Principles, Social Bond Principles, Sustainability Bond Guidelines y Sustainability-linked Bond Principles, pilares de la emisión sostenible global.

2. CBI es una organización internacional sin fines de lucro, fundada en 2009, con sede en Londres y liderada por el cofundador y CEO Sean Kidney. Busca movilizar parte del enorme mercado global de bonos (valuado en unos 100 billones de dólares) hacia inversiones climáticamente sostenibles mediante el desarrollo de normativas claras (Climate Bonds Standard & Certification Scheme), educación, divulgación, monitoreo del mercado y asesoramiento a gobiernos, emisores y sector financiero. Su financiamiento proviene de instituciones financieras, fundaciones y agencias gubernamentales como el UNEP, Bloomberg Philanthropies, y el Banco Europeo de Inversión, entre otros.

los inversionistas mediante auditorías externas y certificaciones rigurosas, siendo complementarios en su enfoque para garantizar financiamiento sostenible con impacto ambiental positivo. Los recursos movilizados a través de las emisiones enmarcadas en estos estándares se han orientado principalmente hacia sectores estratégicos como energías renovables, eficiencia energética, transporte limpio y gestión de residuos, entre otros (Tolliver et al., 2019).

No obstante, cabe señalar que la centralidad de los GBP y del CBS ilustra cómo los estándares de origen en el Norte Global no solo organizan prácticas financieras, sino que también delimitan el terreno legítimo de la acción en materia de financiamiento sostenible. Al definir qué proyectos son considerados *verdes* y qué metodologías de verificación son aceptables, estas iniciativas operan como mecanismos de poder normativo que moldean la arquitectura del financiamiento para el desarrollo desde parámetros externos a las realidades del Sur Global (Herrera, 2024). Así, bancos regionales de desarrollo del Sur Global, al adherir a dichos marcos, acceden a legitimidad y capital en los mercados internacionales, pero al mismo tiempo se insertan en un campo regido por criterios que responden prioritariamente a visiones y agendas de sostenibilidad diseñadas fuera de la región. Esta dinámica revela la doble cara de los bonos temáticos puesto que, por un lado, constituyen oportunidades de acceso a recursos y proyección internacional, y por el otro, expresan las asimetrías estructurales que persisten en la gobernanza financiera global.

La relevancia de los bonos verdes no radica únicamente en su potencial para reducir impactos ambientales, sino también en su capacidad para canalizar capital hacia actividades económicas más sostenibles y catalizar cambios organizacionales que incorporen a la sostenibilidad en su núcleo operativo (Maltais & Nykvist, 2021). El auge de este mercado se ha visto favorecido por un entorno regulatorio más favorable, una creciente estandarización de marcos de reporte y mejoras en la calidad de la divulgación, aunque persisten limitaciones vinculadas a su escalabilidad y a la medición rigurosa del impacto socioambiental de los proyectos financiados (Bhutta et al., 2022). El mercado global de bonos verdes ha estado dominado históricamente por emisores con mercados de capital amplios y marcos regulatorios robustos destacándose el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Mundial y Banco Asiático de Desarrollo, y gobiernos soberanos como Francia y Alemania con emisiones de 37,6 mil millones y 20 mil millones de dólares respectivamente (Lehmann & Martins, 2023). Geográficamente, los bonos verdes predominan en Europa Occidental, Asia y América del Norte (CBI, 2023). No obstante, la capacidad real de estos instrumentos para movilizar flujos de capital adicionales y no meramente reemplazar inversiones que ya se habrían realizado sigue siendo un tema de debate académico y político (Gilchrist et al., 2021; Shishlov et al., 2016; Demary & Neligan, 2018).

Aprovechando el impulso brindado por el mercado de los bonos verdes, que para 2022 ya superaba los 500 mil millones de dólares, los bancos multilate-

rales de desarrollo comenzaron a explorar un nuevo instrumento temático: los bonos azules centrados en la financiación de proyectos marítimos y de agua dulce (Thompson, 2022). El primer bono de este tipo fue emitido en Seychelles en 2018, con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial y la Facilidad Mundial para el Medio Ambiente (GEF), y con una garantía parcial de riesgo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Este bono, por un monto de 15 millones de dólares a diez años, se destinó a financiar iniciativas de pesca sostenible y conservación marina, incluyendo la creación de áreas marinas protegidas y el fortalecimiento de cadenas de valor pesquera (Kılıç, 2024; March et al., 2024). Desde entonces, el mercado ha registrado un crecimiento acelerado, puesto que, entre 2018 y 2022 se realizaron veintiséis emisiones por un total de 5,000 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual compuesta del 92% (Bosmans & de Mariz, 2023).

En contraste con lo identificado en relación con los bonos verdes, el mercado de bonos azules está caracterizado por una mayor concentración en pequeños Estados insulares en desarrollo y países costeros de ingresos medios y bajos, donde la necesidad urgente de financiamiento para la adaptación climática y la conservación marina ha impulsado su desarrollo (March et al., 2023). En este campo, actores multilaterales como el Banco de Desarrollo del Caribe y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura han desarrollado programas piloto para financiar iniciativas marinas regionales (Thompson, 2022; Bosmans & de Mariz, 2023).

En síntesis, tanto los bonos verdes como los azules representan instrumentos de deuda que, si bien comparten la estructura financiera de un bono convencional, se diferencian por su vinculación explícita a objetivos ambientales. En el contexto del financiamiento internacional, su expansión responde a la convergencia entre la demanda de activos sostenibles por parte de los inversores y la necesidad de los emisores, especialmente en el Sur Global, de acceder a capital en condiciones competitivas, a la vez que fortalecen su legitimidad en la gobernanza climática y ambiental. Sin embargo, no puede soslayarse que estos instrumentos se originan en marcos regulatorios y de estandarización diseñados desde el Norte Global, lo que les confiere un poder estructurante que condiciona tanto las formas de acceso al financiamiento como la definición misma de lo que se entiende por sostenibilidad.

En este marco, los bancos multilaterales de desarrollo del Sur Global han comenzado a apropiarse de estos instrumentos, inicialmente concebidos y estandarizados por actores del Norte, para integrarlos en sus propias carteras de financiamiento. Este proceso no ha sido meramente imitativo. De hecho, en muchos casos se observa una adaptación selectiva que incorpora prioridades regionales y estrategias de inserción diferenciadas en el sistema financiero internacional. Tal como señalan Humphrey (2025) y March et al. (2023), estas instituciones combinan un conocimiento territorial profundo y relaciones políticas consolidadas con los gobiernos receptores, lo que

les permite alinear los criterios de los bonos con necesidades locales específicas, por ejemplo, en materia de resiliencia hídrica, energías limpias o conservación de la biodiversidad costera. No obstante, persisten restricciones importantes en cuanto a sus capacidades técnicas, al acceso a certificaciones internacionales y a los costos de estructuración de los instrumentos financieros, lo que limita su competitividad frente a emisores consolidados del Norte Global.

Al mismo tiempo, la adopción de bonos verdes y azules por parte de bancos multilaterales de desarrollo del Sur Global da cuenta de una tensión estratégica entre la necesidad de ajustarse a estándares internacionales como los principios de la ICMA o los criterios de CBI para atraer capital global y el interés por generar marcos normativos endógenos y esquemas de financiamiento que fortalezcan la autonomía y relevancia de estos bancos en la gobernanza económica y climática. Esta tensión condiciona el alcance de las emisiones y determina el tipo de proyectos que se priorizan, su localización y los mecanismos de rendición de cuentas. En el caso sudamericano, este tránsito hacia la incorporación de instrumentos verdes y azules abre un campo fértil para examinar hasta qué punto estas innovaciones financieras responden a agendas de desarrollo propias o reproducen lógicas y dependencias del sistema global que las originó.

La incursión de los bancos regionales de desarrollo sudamericanos en los bonos verdes y azules: los casos de BCIE, CAF y FONPLATA

La incorporación de bonos verdes y azules en Sudamérica constituye un fenómeno reciente, pero de creciente relevancia, que refleja tanto la maduración técnica de sus bancos regionales de desarrollo como su voluntad de reposicionarse en el entramado global de financiamiento sostenible. Lejos de ser receptores pasivos de modelos diseñados en el Norte Global, instituciones como BCIE, CAF y FONPLATA han comenzado a emitir y estructurar instrumentos temáticos que, si bien adoptan marcos normativos y de certificación internacionales, se articulan con agendas regionales de desarrollo, adaptación climática y transición energética (véase Cuadro 1).

Cuadro 1. Emisiones de bonos verdes y azules de BCIE, CAF y FONPLATA (2016-2025)

Fecha	Institución	Tipo de Bono	Monto	Plazo	Mercado
2016 (29 de julio)	BCIE	Verde	72,9 millones de dólares	4 años	Japón
2018 (5 de diciembre)	CAF	Verde	52,2 millones de dólares	10 años	Colombia
2019 (31 de octubre)	BCIE	Verde	374 millones de dólares	5 años	Luxemburgo y Taipéi
2019 (11 de febrero)	FONPLATA	Sostenible (no temático inicial)	149 millones de dólares	5 años	Suiza
2020 (11 de agosto)	CAF	Verde	384 millones de dólares	5 años	Suiza
2022 (23 de noviembre)	BCIE	Verde	115,5 millones de dólares	5 años	Suiza
2022 (19 de diciembre)	BCIE	Azul	93 millones de dólares	5 años	Australia y Japón
2023 (13 de enero)	BCIE	Azul	55 millones de dólares	10 años	Japón
2023	FONPLATA	Sostenible	54 millones de dólares	5 y 6,5 años	Japón
2023 (3 de agosto)	BCIE	Azul	20,5 millones de dólares	3-5 años	Australia
2025 (26 de marzo)	FONPLATA	Sostenible	50 millones de dólares	10 años	Mercado privado
2025 (17 de enero)	BCIE	Sostenible	1,500 millones de dólares	3 años	Mercado global Benchmark
2025 (10 de junio)	CAF	Azul	100 millones de euros	5 años	Inglaterra
2025 (19 de mayo)	BCIE	Azul	30 millones de euros	30 años	Mercado privado europeo
2025 (24 de julio)	FONPLATA	Sostenible	60 millones de dólares	15 años	Mercado global
2025 (27 de agosto)	CAF	Sostenible	1,500 millones de euros	7 años	Mercado global Benchmark

Fuente: elaboración propia en base a reportes institucionales de BCIE, CAF y FONPLATA.

Analizar las experiencias de BCIE, CAF y FONPLATA permite no solo identificar las innovaciones financieras impulsadas en la región, sino también comprender los desafíos asociados a su escalabilidad, la medición de impactos y el grado de autonomía que logran frente a las lógicas y dependencias del sistema financiero internacional. A continuación, se examinan cómo estos tres actores fueron desarrollando y desplegando su estrategia de emisión de bonos temáticos a lo largo de los últimos años.

BCIE

En el caso del BCIE, la adopción de instrumentos financieros sostenibles ha sido parte de una estrategia progresiva orientada a fortalecer su papel como actor clave en el financiamiento ambiental y climático de las regiones centroamericana y sudamericana. Para ello, el banco es pionero en el desarrollo de un porfolio de bonos temáticos que se inscribe en marcos internacionales de referencia, particularmente los principios de ICMA pero también del CBI, al tiempo que busca responder a los desafíos propios de la región en materia de sostenibilidad e inclusión. Este doble anclaje, tanto en estándares globales como en necesidades regionales, le ha permitido proyectar legitimidad internacional y pertinencia local al mismo tiempo.

Las emisiones de bonos verdes del BCIE se iniciaron en 2016 con una colocación en el mercado Uridashi de Japón, realizada bajo el formato de *mejor esfuerzo*. Este esquema implica que el banco colocador actúe únicamente como agente de venta, sin comprometerse a garantizar la suscripción total. Se trata de una modalidad frecuente cuando un emisor ingresa por primera vez a un mercado internacional, ya que permite reducir los costos iniciales y, al mismo tiempo, evaluar el nivel de interés de los inversionistas (BCIE, 2023a). Esta emisión pionera marcó el comienzo de una estrategia que se consolidó en 2019 con la colocación de 375 millones de dólares en bonos verdes globales, con un plazo de cinco años y listados en bolsas de Luxemburgo y Taipéi, superando el monto inicial previsto debido a la alta demanda (BCIE, 2023a). Con ello, el BCIE dio un salto cualitativo al pasar de experiencias exploratorias a emisiones de mayor escala y visibilidad en plazas financieras internacionales de referencia.

La trayectoria de emisiones verdes del BCIE se ha caracterizado por una creciente sofisticación institucional. En junio de 2022, por ejemplo, emitió el *Swiss Green Bond 2022* por 158,58 millones de dólares, destinado a financiar y refinanciar proyectos ambientales bajo los estándares de su Marco de Bonos Verdes (BCIE, 2022). Ese año también destinó unos 256 millones de dólares a proyectos verdes, concentrándose mayormente en gestión sostenible del agua y el resto en energías renovables. Además, para asegurar transparencia y alineación con criterios internacionales, ha recurrido a revisiones externas como las opiniones de *Sustainalytics* que avalan el cumplimiento de los usos del bono. Este tipo de validaciones externas ha sido clave para consolidar la credibilidad del banco en los mercados de deuda sostenible.

Como se mencionó, estas emisiones se encuadran en el Marco para Bonos Verdes del BCIE, desarrollado con apoyo del CBI y alineado con principios internacionales. En noviembre de 2024, dicho marco se revisó institucionalmente y devino en el Marco de Bonos Sostenibles unificado que integra categorías verdes, sociales y azules (BCIE, s/f). Desde 2019 hasta 2025, BCIE ha concretado unas 30 emisiones ESG (ambientales, sociales y de gobernanza) que han captado más de 7,855 millones de dólares, incluyendo bonos verdes, azules, sociales y sostenibles. En abril de 2025, dicha consolidada labor fue reconocida por GlobalCapital, que otorgó al BCIE el premio al *Emisor de Bonos ESG más impresionante de América Latina*, durante los Latin America Bond Awards (BCIE, 2025). El reconocimiento internacional confirma que su estrategia no solo es consistente en volumen y diversificación, sino también en innovación y liderazgo dentro de la región.

El BCIE debutó en el mercado de bonos azules en diciembre de 2022 con la emisión de su primer instrumento de este tipo, realizada apenas una semana después de presentar oficialmente su Marco de Bonos Verdes y Azules. Estos bonos están destinados a financiar proyectos oceánicos sostenibles, como la protección costera y la gestión de recursos hídricos. Este lanzamiento sin dudas reforzó el posicionamiento del banco como referente regional en el ámbito del financiamiento temático (BCIE, 2024). Durante 2023, la estrategia se consolidó con la colocación de un segundo bono azul en el mercado australiano bajo el Programa de Notas de Mediano Plazo, destacándose que el 100% de las emisiones realizadas por el BCIE en ese año tuvieron carácter sustentable (BCIE, 2023b). El hecho de que todas sus emisiones fueran sostenibles en 2023 evidencia que la sostenibilidad dejó de ser un segmento marginal y pasó a constituir el eje central de su política de financiamiento.

El desarrollo posterior también muestra un crecimiento paulatino de esta línea de financiamiento. De hecho, en 2024 se registró una nueva colocación azul, que representó aproximadamente el 6% de las emisiones totales del banco durante este período. El Marco de Bonos Sostenibles del BCIE, alineado con las Directrices de Bonos Azules de la ICMA, proporciona la base institucional para estas emisiones, incorporando guías específicas para la economía azul y asegurando transparencia mediante reportes y verificaciones externas (BCIE, s/f). Bajo este marco renovado, en noviembre de 2024 el banco emitió su primer bono sostenible por un equivalente a 34,7 millones de dólares en liras turcas, integrando elementos que podrían incluir componentes azules en futuras colocaciones (BCIE, 2024). Con ello, el banco no solo diversificó monedas y mercados, sino que demostró capacidad para adaptar sus instrumentos a estándares temáticos emergentes, consolidando su posición como precursor regional en este ámbito.

En síntesis, el BCIE se ha consolidado como el banco regional más sofisticado y pionero en materia de financiamiento temático en Sudamérica. Desde la emisión de sus primeros bonos verdes en 2016 hasta la incorporación de bonos azules en 2022, la institución ha construido un porfolio diversificado

que integra criterios ambientales y sociales respaldado por marcos alineados con estándares internacionales y verificaciones externas. Esta trayectoria no solo evidencia su capacidad técnica para innovar en instrumentos financieros sostenibles, sino que también refuerza su liderazgo regional al atraer capital internacional y canalizar recursos hacia proyectos de alto impacto en la protección de ecosistemas y el desarrollo sostenible. Así, el BCIE se erige como una referencia regional en la transición hacia finanzas sostenibles, con una proyección internacional que lo coloca a la par de instituciones multilaterales de mayor escala.

CAF

CAF es una institución financiera originada en la subregión andina a finales de la década del sesenta pero que desde 2010 apuntaló de manera sostenida una estrategia para constituirse como el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. Con una trayectoria institucional de más de cincuenta años de creciente proyección y ampliación de su membresía y operaciones, esta organización ha emergido como una institución clave en la promoción del financiamiento sostenible en la región, alineándose con objetivos globales como los ODS y los Acuerdos de París sobre cambio climático. Este proceso de transformación refleja una ampliación progresiva de su mandato, pasando de un enfoque subregional a una plataforma financiera de alcance latinoamericano, con mayor visibilidad en los foros internacionales de desarrollo.

La emisión de bonos temáticos representa para CAF una estrategia innovadora para canalizar recursos hacia proyectos ambientales, mitigando impactos climáticos y fomentando la resiliencia ambiental. Este enfoque no solo diversifica las fuentes de financiamiento de CAF, sino que también atrae a inversores internacionales interesados en la sostenibilidad, contribuyendo a la transición hacia economías bajas en carbono y protectoras de la biodiversidad. En este sentido, los bonos temáticos se han convertido en un pilar de la estrategia institucional de CAF, complementando su rol tradicional de banco de desarrollo con herramientas financieras alineadas a los estándares globales de sostenibilidad.

Los bonos verdes de CAF, diseñados para financiar iniciativas con beneficios ambientales positivos como energías renovables, eficiencia energética y adaptación climática, iniciaron su trayectoria en 2018 con la primera emisión colocada en el mercado colombiano por un valor de 52,2 millones de dólares destinada a proyectos de desarrollo sostenible en América Latina (CAF, 2018). Esta emisión inaugural marcó el comienzo de una serie de colocaciones que han crecido en escala y frecuencia. Por ejemplo, en 2020 CAF emitió bonos verdes por 384 millones de dólares en el mercado suizo para impulsar proyectos sostenibles. Hacia 2023, el informe anual de bonos verdes de CAF documentó el progreso en estas emisiones, destacando su alineación con marcos internacionales como los principios de Bonos Verdes

de ICMA. Este alineamiento ha sido fundamental para garantizar credibilidad y confianza en los mercados europeos y asiáticos, permitiendo a CAF ampliar su base de inversionistas responsables.

En 2024, durante la COP29 en Bakú, CAF anunció que el 35% de su portfolio de financiamiento se destinaría a iniciativas verdes, superando metas previas y proyectando un 40% para 2026, lo que refleja un compromiso estratégico con la mitigación y adaptación al cambio climático (CAF, 2024). Este anuncio, realizado en el marco de una cumbre climática global, también posicionó a CAF como un vocero regional en materia de financiamiento climático.

En agosto de 2025, CAF emitió su primer bono sostenible por 1,500 millones de euros en el mercado internacional, con vencimiento a siete años, siendo la mayor emisión en euros realizada por un actor latinoamericano. Esta operación, destinada a financiar proyectos con impacto ambiental y social en América Latina y el Caribe, despertó gran interés entre los inversionistas europeos y fue suscrita 4,5 veces su valor inicial, demostrando la creciente confianza del mercado en el compromiso sostenible de la institución (CAF, 2025 D). Estos bonos se inscriben en el Marco de Financiamiento Sostenible de CAF, actualizado en 2025, que refuerza la coherencia entre las emisiones temáticas y las metas institucionales, asegurando al mismo tiempo transparencia en el uso de los recursos y una medición rigurosa de su impacto ambiental y social (CAF, 2025a). Con este tipo de colocaciones, CAF no solo asegura financiamiento verde y social, sino que consolida su reputación como emisor recurrente y confiable en los mercados europeos de deuda.

Por su parte, los bonos azules representan una evolución más reciente en la estrategia de CAF. La primera emisión de un bono azul ocurrió el 10 de junio de 2025, por un monto de 100 millones de euros, con vencimiento en 2030 y un cupón del 2,975%, suscrito íntegramente por BNP Paribas Cardif y con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como coordinador técnico (CAF, 2025b). Esta transacción histórica, alineada con las Directrices de Financiación Azul de la Corporación Financiera Internacional (IFC), también forma parte del Marco de Financiamiento Sostenible 2025 y recibió una calificación SQS2 de Moody's por su alta contribución a la sostenibilidad (CAF, 2025 C). La participación del PNUD y la calificación positiva de Moody's refuerzan el carácter innovador y de alta credibilidad de esta colocación, marcando un precedente para futuros bonos azules en la región.

Previamente, en junio de 2025, durante el Foro de Economía Azul y Finanzas en Mónaco, CAF duplicó su compromiso inicial de 2022 al anunciar una inversión de 2,500 millones de dólares hasta 2030 para impulsar el financiamiento azul en la región, superando los 1,320 millones de dólares ya invertidos entre 2022 y 2025 en operaciones de crédito y cooperaciones técnicas. Esta iniciativa subraya el enfoque de CAF en pilares como la financiación innovadora, la diplomacia azul y la generación de valor local, integrando los bonos azules como herramienta clave para movilizar capital privado hacia

la preservación de océanos y ecosistemas costeros. De esta manera, CAF participa en el mercado azul y busca moldearlo, posicionándose como un referente latinoamericano en la agenda global de financiamiento oceánico.

En resumen, los bonos verdes y azules de CAF evidencian cómo la institución combina innovación financiera con agendas de desarrollo regional y cooperación internacional. Estas emisiones permiten canalizar recursos hacia proyectos de mitigación climática, conservación marina y resiliencia ambiental, al tiempo que atraen inversión sofisticada. De este modo, CAF se posiciona como un actor estratégico en América Latina y el Caribe, capaz de movilizar capital privado hacia prioridades de desarrollo sostenible y fortalecer la integración regional mediante soluciones financieras temáticas.

FONPLATA

FONPLATA, como institución regional dedicada al financiamiento de proyectos en los países de la Cuenca del Plata, también ha incorporado progresivamente estrategias de sostenibilidad en sus operaciones financieras. Este enfoque se materializa en la emisión de bonos temáticos, que permiten captar recursos para iniciativas ambientales y sociales, fomentando la transición hacia economías resilientes y bajas en emisiones. Esta estrategia cobra forma mediante su Marco de Deuda Sostenible (MDS), publicado en 2022, que orienta las emisiones de deuda verde, social y sostenible bajo estándares internacionales como los de la ICMA.

Las primeras operaciones de FONPLATA bajo el MDS se materializaron en 2023 con colocaciones internacionales en mercados estratégicos. En marzo de ese año, la institución ingresó al mercado japonés con una emisión por un equivalente a 54 millones de dólares, estructurada en dos tramos con vencimientos a cinco y seis años y medio, dirigida a inversores institucionales (FONPLATA, 2023). Este ingreso no solo representó una diversificación geográfica de sus fuentes de financiamiento, sino también un paso relevante en su estrategia de internacionalización, al posicionarse en uno de los mercados de capital más profundos y sofisticados del mundo. Posteriormente, en abril de 2024, realizó una emisión pública en Suiza por el equivalente a 159 millones de dólares a un plazo de 3,5 años y con un cupón del 2,5925%. Los fondos obtenidos se destinaron a proyectos de saneamiento, energía e infraestructura social en Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay, lo cual permitió a la institución reforzar su perfil como emisor sostenible y consolidar su presencia en plazas financieras europeas clave dentro de su estrategia de expansión internacional (FONPLATA, 2024).

Ya en 2025, FONPLATA avanzó con emisiones más estructuradas y prolongadas. En febrero de 2025 emitió un bono sostenible bajo su Programa de Notas de Mediano Plazo (MTN) por 40 millones a tres años marcando su primera emisión en dólares (FONPLATA, 2025 A). En marzo del mismo año, concretó otra emisión MTN a diez años por 50 millones de dólares, con

cupón anual del 5,622%, adjudicada a inversores asiáticos, sumando así a un total de 260 millones de dólares emitidos en el primer trimestre de ese año (FONPLATA, 2025 A). Este salto hacia emisiones en dólares y con plazos más largos evidenció una progresiva sofisticación financiera, consolidando la confianza de inversores en distintas regiones. Más adelante, en julio de 2025, emitió dos bonos sostenibles a quince años por un valor equivalente a 60,1 millones, uno de ellos en dólares estadounidenses y otro en dólares australianos, lo que representó su primera emisión en esta última moneda y el vencimiento más largo ejecutado hasta ese momento (FONPLATA, 2025a). Con ello, la institución amplió la duración de su curva de rendimientos y profundizó su estrategia de diversificación en monedas y mercados, siguiendo una lógica de internacionalización progresiva.

En contraste con CAF o BCIE, hasta septiembre de 2025 no hay registro de emisiones categorizadas explícitamente como bonos azules por parte de FONPLATA. Sus emisiones sostenibles incluyen componentes verdes relacionados con agua, ecosistemas o infraestructura ambiental, pero no hay una emisión que adopte formalmente la etiqueta azul según los estándares usuales del sector. Este matiz revela un posicionamiento diferenciado, en el que FONPLATA prioriza la flexibilidad y la amplitud temática de su cartera sostenible antes que la especialización en segmentos específicos, posiblemente como estrategia para consolidar credibilidad en los mercados antes de avanzar hacia instrumentos más segmentados.

En definitiva, FONPLATA ha estructurado su estrategia sostenible con pasos escalonados: primero definió el marco, evaluado externamente; luego consolidó emisiones en distintos mercados y monedas, con plazos crecientes; y aunque no ha emitido bonos azules como categoría, su compromiso con la deuda sostenible es claro. Esta trayectoria refleja su capacidad para adaptarse al mercado internacional, atraer inversores diversos y utilizar instrumentos financieros temáticos para promover desarrollo ambiental, social y estructural en sus países miembros, reforzando así su papel en la integración regional y la resiliencia climática. En conjunto, estas operaciones muestran un proceso de aprendizaje institucional gradual que fortalece la reputación del banco como emisor responsable en mercados globales, aun cuando mantenga márgenes de innovación pendientes frente a otras instituciones regionales más avanzadas en financiamiento temático.

Conclusiones

El análisis de la experiencia reciente de BCIE, CAF y FONPLATA en la emisión de bonos verdes, azules y sostenibles permite comprender cómo los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica se han convertido en actores receptivos y dinámicos de las diferentes transformaciones que acontecen en el campo del financiamiento para el desarrollo. Estas instituciones no solo replicaron estándares internacionales originados en espacios dominados por actores del Norte Global, sino que los resignificaron en fun-

ción de sus mandatos regionales, demostrando capacidad de adaptación y agencia institucional en el complejo de regímenes de financiamiento para el desarrollo. En este sentido, las emisiones temáticas constituyen tanto una respuesta a presiones externas, como la creciente demanda de inversionistas por instrumentos ESG, como una estrategia de proyección internacional y de legitimación regional.

Un hallazgo central es que la adopción de bonos verdes y azules por parte de estas instituciones revela una estrategia de diversificación financiera que combina innovación técnica con objetivos de desarrollo sostenible. CAF ha liderado esta tendencia mediante emisiones de gran escala y alto perfil en mercados internacionales, consolidando su papel como actor bisagra entre América Latina y el Caribe y los centros financieros globales. El BCIE, por su parte, ha utilizado estos instrumentos para posicionarse como un pionero en financiamiento azul, reforzando su identidad como institución vinculada a la agenda climática y marina. FONPLATA, aunque con emisiones de menor volumen, se ha orientado a reforzar su visibilidad internacional y a profundizar su integración con agendas ambientales en sus países miembros, evidenciando cómo incluso actores de menor escala encuentran en este tipo de instrumentos una vía para ampliar su margen de maniobra financiera y política.

No obstante, este proceso también plantea límites y tensiones. En primer lugar, persisten asimetrías en la capacidad de estas instituciones para movilizar capitales a gran escala: mientras CAF logró captar miles de millones de euros en una sola colocación, FONPLATA depende aún de operaciones más modestas y nichos de mercado. En segundo lugar, existe un riesgo de dependencia de marcos normativos externos (como los principios de ICMA o las directrices de CBI), lo que podría limitar la posibilidad de generar criterios propios y adaptados a las realidades latinoamericanas. Finalmente, aunque los bonos temáticos canalizan recursos hacia proyectos ambientales y sociales, queda pendiente evaluar de manera más sistemática su impacto efectivo en términos de reducción de vulnerabilidades climáticas y fortalecimiento de capacidades locales.

En paralelo, las emisiones temáticas ofrecen oportunidades estratégicas de articulación entre financiamiento, integración regional y diplomacia económica. Estas operaciones han permitido a los bancos regionales estrechar vínculos con actores globales, desde agencias multilaterales como PNUD hasta inversionistas institucionales en Europa y Asia, al tiempo que fortalecen su relevancia frente a gobiernos y sociedades de la región. El caso de CAF con los bonos azules y su alianza con BNP Paribas Cardif y PNUD, o el de BCIE con sus colocaciones pioneras en mercados australianos y europeos, muestran cómo estas instituciones actúan como intermediarias que conectan capital global con proyectos locales de alto impacto ambiental.

En síntesis, los bonos verdes y azules emitidos por los bancos regionales de desarrollo en Sudamérica ilustran un proceso de convergencia entre agendas globales de sostenibilidad y estrategias regionales de financiamiento

para el desarrollo. Estas experiencias demuestran la capacidad de innovación financiera de CAF, BCIE y FONPLATA, pero también reflejan los desafíos de escala, autonomía normativa y efectividad en la implementación. De cara al futuro, el reto será consolidar mecanismos propios de medición de impacto, evitar la dependencia excesiva de marcos externos y garantizar que las emisiones temáticas no solo movilicen capital, sino que también fortalezcan trayectorias de desarrollo resilientes, inclusivas y sostenibles en la región.

Referencias bibliográficas

Abbondanzieri, Camila, & Morasso, Carla (2025). The Reconfiguration of the Centers and Margins of Development Finance: The Roles and Agendas of Multilateral Development Banks and International Development Cooperation at the FdD4 in Seville. *UNU-CRIS InsightBrief*. N° 23, pp. 1-5.

Agliardi, Elettra & Agliardi, Rossella (2019). Financing environmentally-sustainable projects with green bonds. *Environment and development economics*, Volúmen 24. N° 6, pp. 608-623.

Babic, Milan (2024). Green finance in the global energy transition: Actors, instruments, and politics. *Energy Research & Social Science*. Volumen 111, pp. 1-14.

Banga, Josué (2019). The green bond market: a potential source of climate finance for developing countries. *Journal of Sustainable Finance & Investment*, Volúmen 9. N° 1, pp. 17-32.

BCIE (2022). BCIE emite su tercer Bono Verde para 2022. Disponible en: <https://www.bcie.org/novedades/noticias/articulo/bcie-emite-su-tercer-bono-verde-para-2022>

BCIE (2023a). Bonos Verdes Globales del BCIE. Disponible en: https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/folletos/Bonos_Verdes_Globales_del_BCIE.pdf

BCIE (2023b). El BCIE emite su tercer bono azul en el mercado de Australia bajo el Programa de Notas de Mediano Plazo local (AMTN). Disponible en: <https://www.bcie.org/novedades/noticias/articulo/el-bcie-emite-su-tercer-bono-azul-en-el-mercado-de-australia-bajo>

BCIE (2024). BCIE emite primer bono bajo su nuevo Marco de Bonos Sostenibles. Disponible en: <https://www.bcie.org/novedades/noticias/articulo/bcie-emite-primer-bono-bajo-su-nuevo-marco-de-bonos-sostenibles>

BCIE (2025). El BCIE es reconocido como el “Emisor de Bonos ASG más impresionante de América Latina”. Disponible en: <https://www.bcie.org/>

novedades/noticias/articulo/el-bcie-es-reconocido-como-el-emisor-de-bonos-asg-mas-impresionante-de-america-latina

BCIE (s/f). Marco de Bonos Sostenibles. Disponible en: <https://www.bcie.org/relacion-con-inversionistas/banco-sostenible/marco-de-bonos-sostenibles>

Bosmans, Pieter & de Mariz, Frederic (2023). The Blue Bond Market: A Catalyst for Ocean and Water Financing. *Journal of Risk and Financial Management*. Volumen 16. N° 3, pp. 184.

Bhutta, Umair Saedd, et al. (2022). Green bonds for sustainable development: Review of literature on development and impact of green bonds. *Technological Forecasting and Social Change*, Volumen 175.

CAF (2018). Primer 'Bono Verde' de CAF beneficiará a proyectos en América Latina. Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/primer-bono-verde-de-caf-beneficiara-a-proyectos-en-america-latina/>

CAF (2024). CAF alcanzará el 35% de financiamiento verde en 2024. Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/caf-alcanzara-el-35-de-financiamiento-verde-en-2024/>

CAF (2025a). Financiamiento sostenible. Disponible en: <https://www.caf.com/es/inversionistas/financiamiento-sostenible/>

CAF (2025b). CAF emite un bono azul histórico de 100 millones de euros con el PNUD como coordinador técnico. Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/caf-emite-un-bono-azul-historico-de-100-millones-de-euros-con-el-pnud-como-coordinador-tecnico/>

CAF (2025c). CAF invertirá USD 2.500 millones para impulsar la economía azul en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/caf-invertira-usd-2500-millones-para-impulsar-la-economia-azul-en-america-latina-y-el-caribe/>

CAF (2025d). CAF issues its first sustainable bond for EUR 1.5 billion. CAF – Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.caf.com/en/currently/news/caf-issues-its-first-sustainable-bond-for-eur-15-billion/>

Climate Bonds Initiative (2023a). Climate Bonds Taxonomy. Disponible en: <https://www.climatebonds.net/expertise/taxonomies/climate-bonds-taxonomy>

Climate Bonds Initiative (2023b). 2022 Market Snapshot: And 5 big directions for sustainable finance in 2023. Disponible en: <https://www.climatebonds.net/2023/01/2022-market-snapshot-and-5-big-directions-sustainable-finance-2023>

Demary, Markus & Neligan, Adriana (2018). Are green bonds a viable way to finance environmental goals? An analysis of chances and risks of green

bonds. IW-Report N° 28. 28. Institut der deutschen Wirtschaft.

Flammer, Caroline (2021). Corporate green bonds. *Journal of Financial Economics*. Volumen 142. N° 2, pp. 499-516.

FONPLATA (2021). Inversiones “verdes”: de loables a impostergables. Disponible en: <https://www.fonplata.org/es/noticias/16-07-2021/inversiones-verdes-de-loables-impostergables>

FONPLATA (2022). FONPLATA consolida su posición como Banco Sostenible. Disponible en: <https://www.fonplata.org/es/noticias/08-03-2022/fonplata-consolida-su-posicion-como-banco-sostenible>

FONPLATA (2023). Reporte Anual de Sostenibilidad 2023. Disponible en: https://www.fonplata.org/sites/default/files/media/documents/Reporte%20Anual%20de%20Sostenibilidad%20-%202023_0.pdf

FONPLATA (2024). Marco de Deuda Sostenible de FONPLATA 2021. Disponible en: <https://www.fonplata.org/sites/default/files/paginas-fonplata/archivos/Marco%20de%20Deuda%20Sostenible%20de%20FONPLATA%202021%20-%20Email.pdf>

FONPLATA (2025a). FONPLATA realiza su primera emisión a 10 años mediante un bono sostenible bajo su Programa de Notas de Mediano Plazo. Disponible en: <https://www.fonplata.org/es/noticias/26-03-2025/fonplata-realiza-su-primera-emision-10-anos-mediante-un-bono-sostenible-bajo-su-programa-de-notas-de-mediano-plazo>

FONPLATA (2025b). FONPLATA realiza una nueva emisión sostenible bajo su Programa de Notas de Mediano Plazo. Disponible en: <https://www.fonplata.org/es/noticias/18-03-2025/fonplata-realiza-una-nueva-emision-sostenible-bajo-su-programa-de-notas-de-mediano-plazo>

FONPLATA (2025c). FONPLATA realiza su primera emisión en dólares australianos y alcanza nuevo hito con dos colocaciones sostenibles a 15 años. Disponible en: <https://www.fonplata.org/es/noticias/24-07-2025/fonplata-realiza-su-primera-emision-en-dolares-australianos-y-alcanza-nuevo-hito-con-dos-colocaciones-sostenibles-15-anos>

Gabr, Dina & Elbannan, Mona (2023). Green finance insights: evolution of the green bonds market. *Management & Sustainability: An Arab Review*. Volumen 3. N° 3, pp. 274-297.

Güngen, Ali Riza (2023). New multilateral development banks and green lending: Approaching scalar complexities in the Global South. *Development and Change*. Volumen 54. N° 2, pp. 251-279.

Garcia, Luiz (2024). Finance, the green transition and climate justice in the Global South. *Understanding Green Finance*. Edward Elgar Publishing, pp. 147-158.

Gilchrist, David (2021). The limits of green finance: A survey of literature in the context of green bonds and green loans. *Sustainability*. Volumen 12. N° 2, pp. 1-12.

Gupta, Varsha & Kumar, Abhishek (2024). Green bonds: Accelerating green finance towards sustainable economic development. *Green innovations for industrial development and business sustainability*. CRC Press, pp. 127-14.

Herrera, Héctor (2024). The proliferation of municipal green bonds in Africa and Latin America: the need for a climate justice approach. *Environment & Urbanization*. Volumen 36. N° 1, pp. 147-172.

Humphrey, Christopher (2025). Southern-led multilateral channels for climate finance. ODI Global Working Paper. London: ODI Global

ICMA (2021). Green Bond Principles. International Capital Market Association. Disponible en: <https://www.icmagroup.org/sustainable-finance>

Kılıç, Arınç (2024). Seychelles blue bond: Indebting ecological restructuring of fisheries. *Marine Policy*. Volumen 163, pp. 1-8.

Kumar, Sumit (2022). A quest for sustainium (sustainability Premium): review of sustainable bonds. *Academy of Accounting and Financial Studies Journal*. Volumen 26. N° 2, pp. 1-18.

Laskowska, Anna (2017). The green bond as a prospective instrument of the global debt market. *Copernican Journal of Finance & Accounting*. Volumen 6, N° 4, pp. 69-83.

Lehmann, Alexander & Martins, Catarina (2023). The potential of sovereign sustainability-linked bonds in the drive for net-zero. Bruegel Policy Brief, N° 07/2023, pp. 1-21.

Maltais, Aaron & Nykvist, Björn (2021). Understanding the role of green bonds in advancing sustainability. *Journal of Sustainable Finance & Investment*. Volumen 11. N° 3, pp. 233-252.

March, Antaya, et al. (2024). Evaluating the world's first sovereign blue bond: Lessons for operationalising blue finance. *Commodities*. Volumen 3. N° 2, pp. 151-167.

March, Antaya (2023). Challenges when designing blue bond financing for Small Island Developing States. *ICES Journal of Marine Science*. Volumen 80. N° 8, pp. 2244-2251.

Mejía-Escobar, Juan Camilo (2021). Current State and Development of Green Bonds Market in Latin America and the Caribbean. *Sustainability*. Volumen 13. N° 19, pp. 1-25.

Negi, Pushpa & Jaiswal, Anand (2024). Sustainable bonds as a sustainable financial instrument: thematic insights and future prospects. *Qualitative Research in Financial Markets*.

Ntsama, Ursule Yvanna Otek, et al. (2021). Green Bonds Issuance: Insights in Low- and Middle-Income Countries. *International Journal of Corporate Social Responsibility*, Volumen 6. N° 2, pp.1-9.

Pereira, Mariana (2021). Green bonds in the emerging multilateral development banks: A (sufficient) alternative to catalyzing private capital? *Asia Pacific Viewpoint*. Volumen 62. N° 1, pp.116-130.

Pozhilova, Natalia (2024). The concept of sustainable development and financial mechanisms: green hydrogen and blue bonds. *Reliability: Theory & Applications*. Volumen 19, pp. 1050-1060.

Reichelt, Heike (2010). Green bonds: a model to mobilise private capital to fund climate change mitigation and adaptation projects. *The EuroMoney Environmental Finance Handbook*, pp. 1-7.


Thompson, Benjamin (2022). Blue bonds for marine conservation and a sustainable ocean economy: Status, trends, and insights from green bonds. *Marine Policy*. Volumen 144. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X22002664>

Tolliver, Clarence, et al. (2019). Green bonds for the Paris Agreement and sustainable development goals. *Environmental Research Letters*. Volumen 14. N° 6, pp. 1-14.



Securitización de la problemática ambiental. El *Blue Belt Programme* en la estrategia de seguridad del Reino Unido en el Atlántico Sudoccidental

Vanesa Castello*



* Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CEI-CERIR-UNR). Licenciada en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente en la Licenciatura en Relaciones Internacionales y en la Licenciatura en Turismo (UNR). Doctoranda en Relaciones Internacionales (UNR). Correo electrónico: vanesa.castello@fcpolit.unr.edu.ar

Introducción

La seguridad internacional (SI), en el ámbito de la disciplina de las Relaciones Internacionales, ha sido abordada desde diversas perspectivas teóricas. En términos generales, a partir de la segunda posguerra hasta principios de la década del setenta, los análisis en la temática tuvieron una fuerte impronta westfaliana y clausewitziana. La primera, entendiendo al Estado como actor principal y casi exclusivo de la dinámica internacional al ser objeto y sujeto, al tiempo que prioriza al poder militar y la no injerencia de los asuntos internos de los Estados. Por su parte, el segundo paradigma identificó a la guerra como forma de empleo de la violencia legal de los Estados, en su formato clásico de conflicto interestatal convencional (Bartolomé, 2006). Es decir, la seguridad desde una mirada Realista se asoció al poder duro y se enmarcó en cuestiones de alta política, por lo que los conceptos de seguridad del Estado y el poder militar quedaron íntimamente conectados.

Con avance de un escenario que se presentaba con nuevos matices y desafíos, los aportes realizados por la *interdependencia compleja* sobre la identificación de múltiples canales y de relaciones entre las sociedades, la ausencia de jerarquía entre temas de la agenda internacional, y el menor rol del poder militar en la resolución de los conflictos internacionales y su relativo mayor costo para responder a ciertos problemas, erosionaron aquella perspectiva como única y predominante. Esta evolución en el enfoque abrió paso a la ampliación de la agenda de seguridad introduciendo nuevos problemas como los ambientales, hasta el momento relegados al campo estrictamente de la baja política en las discusiones internacionales. Como resultado de estas contribuciones teóricas, el poder militar no solo dejó de monopolizar la agenda de la SI, sino que comenzaron a involucrarse nuevos actores y temas en la dinámica.

A partir de ello, la agenda de la SI se tornó más amplia y compleja, abarcando actores de naturaleza no estatal, dinámicas transnacionales, empleo de la violencia en formas alternativas a la tradicional, y la flexibilización de los criterios de no injerencia. En otras palabras, comenzaron a presentarse emergentes amenazas que se desprendían de esta mutación contextual (Bartolomé, 2013) y que serían abordadas por nuevas perspectivas teóricas.

En este sentido, en el marco de las nuevas temáticas de agenda sobre seguridad, *emerge la problemática ambiental*; y dentro de los alternativos enfoques para su interpretación, se encuentran principalmente aquellos denominados reflectivistas, como el constructivismo y el posmodernismo. Los primeros, no se plantean si las cuestiones ambientales *pueden ser* amenazas a la seguridad, sino si *pueden considerarse* como tales ya que, en la medida en que la realidad es una construcción social, uno debe preguntarse no sobre la esencia o la existencia real, sino sobre la percepción de estas amenazas. Los posmodernistas, por su parte, alegan que la identificación de amenazas y peligros a la sociedad por parte del Estado constituye una medida de resguardo de su misma existencia, presentando

como una verdad objetiva lo que en realidad es la *verdad de los poderosos* (Bartolomé, 2006).

Las cuestiones ambientales pasaron entonces a integrar ciertas dinámicas de poder global, aglutinando un conjunto de *discursos y políticas de securitización* que superan lo estrictamente conservacionista (Borrell, 2013). Para poder abordar la configuración que adquiere el binomio securitización-problema ambiental, este capítulo se propone analizar el caso del *Blue Belt Programme* del Reino Unido en el Atlántico Sudoccidental, que tiene como uno de sus ejes la creación de áreas marinas protegidas (AMP) en Georgias del Sur y Sándwich del Sur. Estas iniciativas, inicialmente loables desde la perspectiva proteccionista, pueden entenderse en el marco de un abordaje securitizador de la temática, ya que el gobierno británico propone, paralelamente en sus Estrategias Nacionales de Seguridad y Estrategias Marítimas, una asociación entre el deterioro ambiental y amenazas a la seguridad nacional que dan sustento a estas políticas.

Cabe destacar que, si bien el escrito analiza la política británica en el Atlántico Sudoccidental a través de documentos oficiales, su abordaje resulta relevante por las implicancias en el marco de la disputa de soberanía que Argentina mantiene con este país por las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y sus espacios marinos correspondientes.

Nuevas dinámicas de la SI

El proceso que define el fin de la Guerra Fría marcaría un punto de inflexión en los análisis de las Relaciones Internacionales respecto a la SI. La emergencia de cuestionamientos al paradigma estatocéntrico desde miradas que auguraban un tablero global de menor conflictividad, caracterizado por crecientes niveles de armonía y cooperación parecían dominar la disciplina. Sin embargo, como sostiene Bartolomé (2013) conflictos armados intraestatales basados en consideraciones étnicas o religiosas, catástrofes humanitarias, violaciones masivas de los Derechos Humanos, y atentados terroristas parecían ratificar la vigencia de perspectivas que equiparaban la seguridad estatal con la idea de defensa, y empleo de fuerzas militares como instrumento concebido, diseñado y equipado para enfrentar amenazas a dicha seguridad.

En vista de ello, con la llegada del nuevo milenio se produjo una reorganización de facto del orden mundial liberal existente hasta entonces, incluido su componente de SI. La flexibilización de la mirada westfaliana y clausewitziana permitió y promovió la incorporación al análisis de actores no estatales y dinámicas transnacionales como los flujos migratorios masivos, el terrorismo, la criminalidad organizada, la proliferación de armamento, la ciberseguridad y el deterioro ambiental (Calderón, 2015; Bartolomé, 2023). El escenario internacional efectivamente planteaba una agenda temática dinámica y cambiante –distinta al exclusivo y monolítico planteo

estado-poder militar (Buzan, 1997) – en la que la ampliación del rango de temas considerados de interés y la difusión de enfoques críticos incorporaron nuevas dimensiones al análisis.

Pese a ello, la SI siguió representando un instrumento del poder político y variable de peso en los intereses y percepciones de los actores estatales, los cuales invocaban a aquella para posicionarse ante escenarios que presentarían peligro o amenaza (Orozco, 2005).

Atendiendo a las nuevas perspectivas de interpretación, los enfoques constructivistas y posmodernistas propiciaron la incorporación a la agenda de SI de una mayor cantidad de cuestiones dentro de los *procesos de securitización*, reflejando entre sus temas altos niveles de heterogeneidad y tornando al concepto en multidimensional, en lo que suelen denominarse *estudios críticos de seguridad* (Bartolomé, 2016). Estos enfoques reconocen tres elementos que intervienen en la securitización: un objeto referente, una amenaza a la supervivencia de este, y un actor securitizador (Casado Claro, 2017).

Autores como Buzan (1997) o Booth (2013) proponen una visión alternativa en la que la seguridad se entiende *no como el contenido de un sector concreto* (militar), sino como *un tipo particular de política* definida por referencia a amenazas existenciales y llamadas a la acción de emergencia. De modo que la “presión para ampliar y actualizar el concepto de seguridad [deriva] de dos fuentes. Primero, los problemas que genera el estrecho enfoque militar de la seguridad son cada vez más evidentes y (...) [el] segundo conjunto de presiones ha venido desde el reclamo de fortalecer otras áreas de interés e incluirlas en la agenda de seguridad [como la] destrucción de la naturaleza” (Booth, 2013: 105).

En otros términos, como propone Ullman (1988), lo que pasa a definir a una acción como amenaza a la seguridad *no es su naturaleza militar sino su capacidad de afectar significativamente en un corto período de tiempo la calidad de vida de la población o reducir las opciones que detentan los Estados para enfrentarla*, entre las que se destaca el deterioro ambiental. A partir de ello, “Mientras que, por separado, la seguridad y el medio ambiente forman parte la agenda internacional desde hace mucho tiempo, la “seguridad medioambiental” tan sólo figura en la misma desde principios de los años noventa, impulsada por el final de la Guerra Fría” (Casado Claro, 2017: 32).

Acompañando esta tendencia, la jerarquización de la problemática ambiental se instala en la agenda política internacional como una amenaza, en torno a un conjunto de cuestiones como la gobernanza de recursos naturales, el cambio climático, la protección de la biodiversidad y la elevación de los niveles de los océanos en la que “adquirió una creciente vinculación con el ámbito de la seguridad (...) conectado a conflictos internacionales” (Bartolomé, 2006: 208). Esto supone que, desde los nuevos abordajes de securitización, se entiende que una comunidad política decide tratar una cuestión como una amenaza hacia un objeto de referencia especialmente valorado, habilitando la adopción de medidas urgentes y excepcionales para contrarrestarla.

De tal manera, en palabras de Waeber (1999) se pone el foco en la importancia de la percepción por parte de los gobiernos y sociedades de esta amenaza por sobre la realidad objetiva, y en tanto la audiencia así lo acepte. No es por tanto la existencia objetiva y real de una amenaza a la seguridad del Estado –o a algún otro objeto de referencia– lo que la convierte en un asunto de seguridad, sino el hecho de calificarla como tal, conformando un escenario donde *las fuentes de daño se incrementan, diversifican e intensifican*, al compás de un proceso globalizador que añade nuevos problemas y desafíos (Bartolomé, 2016).

En esta línea, el enfoque posmodernista impactó de dos maneras en las lecturas sobre los procesos de securitización: por un lado, con un planteo que los emparenta con los estudios críticos de seguridad cuestionando la autoridad estatal para armar la agenda de seguridad y articular sus discursos arrojándose implícitamente la autoridad moral para hacerlo; por otro, complejizando los enfoques desde el prisma de la geografía, toda vez que las amenazas se despliegan y materializan en espacios y territorios (Bartolomé, 2016). Como lo explica Borrell (2013: 123), existe un “(...) diverso conjunto de actores del tablero político mundial [que entiende a estas problemáticas] como un riesgo mayor, el cual podría implicar a futuro ciertos tipos de interrupciones ecosistémicas y ambientales de media a severa intensidad”¹.

Complementando esta perspectiva, el enfoque de la *environmental security* destaca que el control y posesión de recursos naturales estratégicos se constituyen como fuente potencial de conflictos y/o desestabilizadores de la SI, revalorizando espacios geopolíticos en disputa en los que la posesión de arsenales militares puede quedar en segundo plano respecto a la propiedad de reservas de petróleo, gas natural y otras fuentes de energía primaria (Klare, 2008). Como resultado, el cambio climático y el agotamiento de recursos naturales “(...) ponen en riesgo al propio ambiente, a las personas y su forma de vida (seguridad humana), a los Estados (seguridad nacional) y la estabilidad del orden internacional (seguridad internacional)” (Casado Claro, 2017: 44). Por tanto, el concepto de seguridad adquiere una reformulación de su objeto referente y se abre a nuevos problemas y temáticas más comprensivas (Orozco, 2005), en las que no solo el propio Estado se ve amenazado por acciones provenientes más allá de sus fronteras, sino –de la misma forma– el bienestar de los individuos y su forma de vida.

En suma, la securitización representa un “acto extremo de politización de una cuestión [que] deja de ser tratada con los normales instrumentos de las políticas públicas, [los cuales] son remplazados por los instrumentos urgentes de la política de seguridad y defensa del actor en cuestión” (Demurtas, 2019: 169). Esto implica la transformación en un proceso institucionalizado, en los que políticamente se elige tratar ciertos temas de una manera particular: se nombran o etiquetan como problemas de seguridad habilitando

1. Los estudios críticos de la seguridad incluyen en esta lógica a Estados, ONGs, grupos de presión, comunidad científica, y empresas transnacionales que pueden actuar como actores principales, actores de veto o actores de apoyo.

medidas extraordinarias que de otra manera no se podrían llevar adelante “in order to survive” frente a una “alleged threat” (Waeber, 2014).

Los mares en clave de seguridad ambiental

Tradicionalmente los océanos y mares han sido objeto de discusión y análisis por su relevancia en la proyección del poder de los Estados. Han servido a la humanidad para diferentes propósitos como el descubrimiento, la comunicación, el comercio, el despliegue de fuerza militar, o la defensa del territorio, entre otros. Con el devenir de los años y los avances tecnológicos, la regulación de sus espacios y la gobernanza oceánica en general se ha vuelto más compleja.

Resulta entonces pertinente retomar a Mahan quien partiera de la premisa del mar como una gran autopista que unía los mercados, destacando el interés recurrente de los Estados más poderosos por controlar en cada etapa histórica las principales rutas marítimas y, en particular, aquellas de acceso a recursos. Por tanto, el *dominio de estas aguas, lejos de ser fin en sí mismo, era considerado el medio más adecuado* a tal fin, de modo que “to secure to one’s own people a disproportionate share of benefits, every effort was made to exclude others, either by the peaceful legislative methods of monopoly or prohibitory regulations, or, when these failed, by direct violence” (Mahan, 1890: 1).

Lo cierto es que, en paralelo a retos en el ámbito de las nuevas amenazas para el uso del mar como la piratería o el terrorismo marítimo (Toloraya & Panova, 2020), los efectos del cambio climático y la sobreexplotación de recursos naturales acentuaron el deterioro la biodiversidad marina, el aumento de la acidificación de los océanos y el crecimiento en los niveles de los mares, producto de lo cual emergieron herramientas pensadas para promover la conservación marina y detener los efectos dañinos que estas realidades han estado generado. Entre ellas, las *áreas marinas protegidas o mecanismos de gestión basados en áreas* son instrumentos designados y administrados a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación, ya sea para uno o varios sectores o actividades².

Estos espacios marinos sobre los que se planifican mecanismos de gestión representan en la mayoría de los casos valores estratégicos para el Estado ribereño, por lo que suelen articular en su concepción cuestiones ambientales con elementos geopolíticos. Es decir, pueden analizarse en el marco de los intereses nacionales y objetivos de política exterior de los Estados más allá de su relevancia como herramienta para alcanzar fines de conservación. De este modo, la regulación y cierre de estas áreas marinas a otros usos pueden ser leídas como *sistemas de reterritorialización del mar en cla-*

2. Las AMP han sido reconocidas como herramientas de conservación en instrumentos internacionales como el Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992 o el Acuerdo en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar sobre la conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina en áreas fuera de la jurisdicción nacional de 2023, el cual entrará en vigor en enero de 2026.

ve de securitización, ya que, al estar muchas veces establecidas en áreas marinas alejadas, cerca de corredores internacionales, fronteras internacionales y/o espacios en disputa, pueden coadyuvar a garantizar la seguridad de dichas zonas. Esto último, a través de la presencia del Estado en actividades de investigación, monitoreo, control, observación satelital y vigilancia resguardadas en temáticas ambientales o “intervenciones espaciales concretas que pueden generar resultados en el terreno a través de una presencia [estatal] más amplia, legitimada por la agenda ambiental, especialmente en entornos de competencia” (Elizondo, 2023: 184).

Resulta pertinente recordar que, históricamente y en los términos de Mahan (1890), el Reino Unido se ha caracterizado como actor y potencia marítima de peso. Más allá de esto, en un contexto de ampliación de la agenda de SI, es pertinente sostener que el gobierno británico ha vinculado –fundamentalmente desde la última década– este accionar tradicional con la defensa de asuntos ambientales, *estableciendo como estrategia la necesidad de generar medidas urgentes que mitiguen el impacto en especies y ecosistemas marinos* (Díaz, 2020).

En efecto, es a través de un *fuerte discurso con eje en las amenazas que trae aparejado el deterioro del ambiente marino* que han conseguido influir en el devenir de los asuntos transnacionales mientras refuerzan la soberanía sobre territorios usurpados, como en el Atlántico Sudoccidental. “No es extraño entonces que, aun habiendo perdido la hegemonía [histórica] en este espacio, el mar siga ocupando un rol preponderante en la política exterior de este país. Muestra de ello es la existencia, en pleno siglo XXI, de los denominados Territorios Británicos de Ultramar (BOT, por sus siglas en inglés), catorce espacios controlados por la Corona Británica que abarcan en su conjunto una superficie de siete veces el Reino Unido y que le aseguran una capacidad de despliegue sobre, prácticamente, la totalidad del planisferio” (Díaz, 2020: 127).

Como se observa en el siguiente apartado, tanto en el principal programa diseñado para las áreas marinas circundantes a sus BOTs, como en diversas Estrategias Nacionales de Seguridad y Estrategias Marinas, el país europeo ha identificado como los retos más acuciantes al terrorismo marítimo, la interrupción de rutas marítimas vitales, los ataques a infraestructuras marítimas y al transporte marítimo, el movimiento de artículos ilegales por mar, el contrabando de personas y la trata de seres humanos. Pero también, nuevos y emergentes desafíos como el cambio climático, la degradación del medio marino, el agotamiento y la distribución cambiante de las poblaciones de peces, y la Pesca Ilegal No Declarada No Reglamentada (INDNR) que, entienden, podrían plantear grandes amenazas a la seguridad (UK.GOV, 15/8/2022).

En consecuencia, es posible inferir que los temas ambientales permiten apoyar y dar respaldo a argumentos y objetivos geopolíticos que, de la mano del desarrollo de las áreas marinas de conservación y sus sistemas de gobernanza, reflejen relaciones de poder o intervenciones de conservación desde una perspectiva de seguridad. Como bien sintetizan Ramutsindela et

al. (2020: 1-2), “(...) the geopolitics of conservation shapes the behaviour of states, reconfigures relations between the state and its citizens, and forges new relations within and between states. (...) This framework not only demonstrates the relevance of critical geopolitics for understanding the creation of conservation areas but also draws attention to conservation areas as a site in which geopolitical practices unfold”.

Estrategias de Seguridad. El caso del Blue Belt Programme en el Atlántico Sudoccidental

En un artículo a principios del nuevo milenio, un científico del gobierno británico declaró que “Climate change is a more serious threat to the world than terrorism” (The Guardian, 09/01/2004).

Según lo expresado por el gobierno del Reino Unido, dentro de sus principales intereses estratégicos se encuentra asegurar la libre navegación en las vías marítimas, garantizar la seguridad del territorio británico y de sus territorios de ultramar, y la protección de infraestructuras críticas como las redes energéticas y de comunicaciones, objetivos que se pueden enmarcar en su condición de nación insular como en la necesidad de salvaguardar diversos intereses nacionales (UK.GOV, 15/08/2022). La mención a sus BOTs dentro de los activos a asegurar no resulta extraña ya que en 2014 el gobierno planteó como objetivo gestionar los riesgos y aprovechar las oportunidades del dominio marítimo, afirmando que dicho ámbito representaba un rol vital en la economía nacional y parte significativa del comercio y de *provisión de los recursos esenciales* (UK.GOV, 2014).

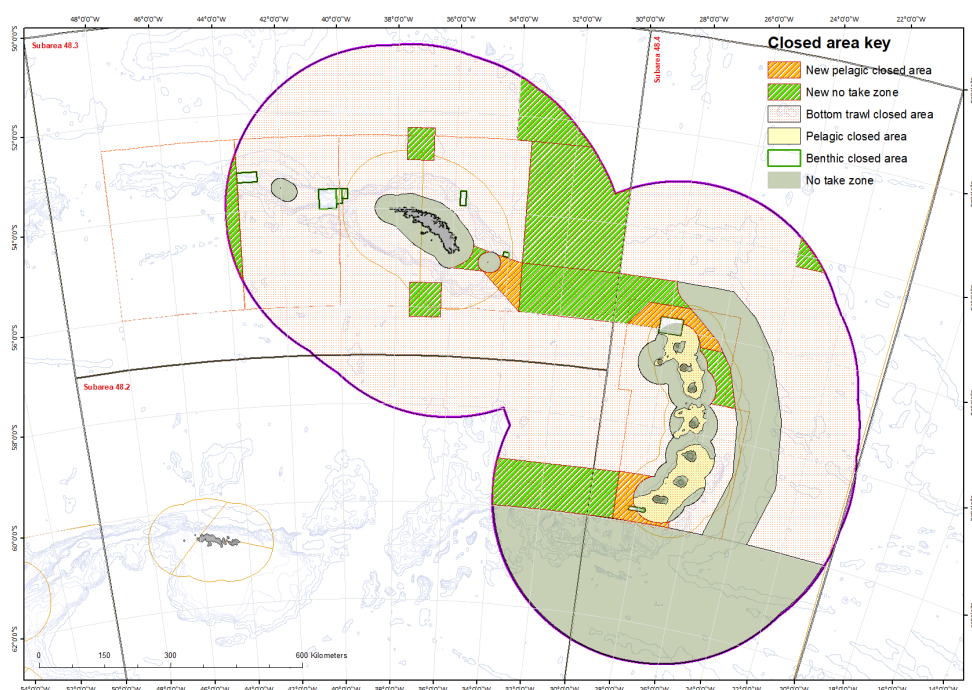
Muchos de estos BOTs forman parte del llamado “collar de perlas” del Atlántico Sur. Con bases militares establecidas, y otorgando permisos de explotación de recursos naturales sobre sus territorios y espacios marinos circundantes, el Reino Unido ha creado adicionalmente diversas AMPs en el marco del denominado Blue Belt Programme. Este programa lanzado en 2016, y marco de estas iniciativas presentadas como políticas conservacionistas, apoya a los Territorios de Ultramar del Reino Unido a proteger y mejorar la salud de los océanos para detener la pérdida de biodiversidad, permitir el crecimiento sostenible, garantizar la resiliencia al cambio climático y conectar a las personas con el medio ambiente natural. Adicionalmente, cuenta con financiamiento del Fondo del Programa Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, Commonwealth y Desarrollo, es acompañado y cuenta con el apoyo de ONGs como el Centre for Environment Fisheries and Aquaculture Science (Cefas) and the Marine Management Organisation (MMO), actores no gubernamentales pero que figuran oficialmente “*on behalf of the UK*” (GOV.UK, 2017).

El espacio total de AMPs a nivel global bajo el mencionado Programa, comprende 4,4 millones de km²³. Dentro de éste, se incluye a las Islas Georgias

3. El Reino Unido además ha creado AMPs en Pitcairn (2016), Santa Helena (2016), Ascen-

del Sur y Sándwich del Sur con 1,24 millones de km² originalmente designados en 2013, recordando que estos territorios se encuentran bajo disputa de soberanía entre Argentina y Reino Unido. En 2024, se anunció la extensión de 166.000 km² adicionales de “No Take Zones”, suponiendo el cierre a toda actividad de 449.000 km² ⁴.

Islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur



Fuente: Government of South Georgia & the South Sandwich Islands (2024).

En este punto resulta importante resaltar que, según el Reino Unido, el establecimiento de AMPs se entiende en el contexto de una concepción de la seguridad que identifica tanto a los efectos del cambio climático como a los delitos ambientales en el mar como amenazas importantes, en pie de igualdad con otras de tipo tradicional. En este sentido, el Subprograma Blue Belt Ocean Shield –dentro del Blue Belt Programme– se propone no solo un “*maritime domain awareness*” sobre actividades como la pesca INDNR, el impacto de embarcaciones comerciales y recreativas y los proyectos de

sión (2019) y Tristán da Cunha (2020).

4. Con estas ampliaciones, el 36% de la zona marítima en cuestión queda entonces cerrada a la pesca, mientras se introducen zonas pelágicas de veda adicionales, complementando con otras medidas restrictivas aplicadas para actividades que involucran al turismo y la pesca sostenible, ambos estrictamente controlados. Las disposiciones actuales incluyen cierres estacionales que limitan la pesca para reducir las posibles interacciones con focas y aves marinas reproductoras, y la prohibición del arrastre de fondo en toda la zona marítima (GOV.GS, 2024).

desarrollo marino, sino que define que “[it] will support the Territories in establishing/enhancing appropriate *compliance and enforcement frameworks*, remote monitoring and surveillance to ensure compliance with environmental regulations and, where necessary, assist the outland territories to *undertake enforcement action against any non-compliance* (...) and will focus on maritime domain awareness associated with environmental impacts, *however, information and data collected could also be used to support broader security, safety and economic strategies*” (The Blue Belt Ocean Shield, 2022: 2).

En síntesis, se entiende una concepción de la “conciencia del Dominio Marítimo” más allá de una mirada sostenible desde lo ambiental, sino que comprende todo aquello que pueda afectar a la seguridad, la protección, la economía o el ambiente. Esto incluye la vigilancia remota por satélite, el análisis histórico/actual del Sistema de Identificación Automática para informar la gestión de los BOTs sobre actividades como la pesca INDNR, el intercambio de información para abordar los problemas de aplicación que trascienden las fronteras administrativas, la formación de personal local sobre patrullas de pesca, inteligencia e inspecciones en tierra y en el mar, y el apoyo a la vigilancia y aplicación de zonas protegidas y/o gestión espacial. Finalmente, se menciona la importancia al acceso a capacidades más amplias del gobierno del Reino Unido, tales como sistemas de vigilancia disponibles a través del Joint Maritime Security Center, la notificación de avistamientos a través de la Royal Navy, y el apoyo a las comunicaciones en las Georgias del Sur y Sándwich del Sur para promover la información de inteligencia (The Blue Belt Ocean Shield, 2022).

De tal manera, puede inferirse que existe una conexión entre un proyecto de conservación e intereses que se presentan no sola o estrictamente ambientales. La estrategia británica combina sus bases militares montadas en dichos espacios con el impulso de mecanismos de gestión basados en áreas⁵, con un discurso que lo coloca a este actor frente a la comunidad nacional e internacional “a la vanguardia de los asuntos medioambientales” (Díaz, 2020: 126). Coincidiendo con García Sanabria (2012: 3), “de este modo, el sentido de la ordenación del medio marino, al igual que el terrestre, es el de servir como política territorial de distribución y regulación de los elementos estructurantes del territorio”.

Vale decir, en el análisis de la configuración que adquiere el binomio securitización-problemática ambiental en el Atlántico Sudoccidental, puede advertirse que el Reino Unido identifica y califica –en el Blue Belt Programme y en su subprograma Blue Belt Ocean Shield– al cambio climático y pérdida de biodiversidad marina como amenazas a la seguridad. Adicionalmente, esta “etiqueta” –en términos de Waever– en la que los problemas ambientales marinos son asociados con amenazas a la SI británica, debe entenderse en un contexto más amplio, el cual refiere a lo establecido en las Estrategias de Seguridad Nacional y las de Seguridad Marinas del país. Estos documen-

5. En efecto, cuatro de los catorce territorios funcionan como bases militares permanentes, una de ellas localizada en el Atlántico Sur, en las Islas Malvinas.

tos resultan ser el marco dentro del cual debe interpretarse al Blue Belt Programme y sus subprogramas.

En vista de ello, en el año 2005, se publicó “Securing the future delivering UK sustainable development strategy” estableciendo que “climate change represents a potentially catastrophic threat, but it is within our control to address it –and address it we must” – (UK.GOV, 2005: 3). Allí se entendía que, si bien los acuerdos internacionales proporcionaban una agenda consensuada en la materia, las medidas debían adoptarse dentro de cada Estado, resaltando la importancia de los BOTs, *ricos en recursos naturales y biodiversidad*.

A continuación, en 2014 se publicó la Estrategia Marítima, centrada en la seguridad como componente central para proteger los intereses británicos tanto en el territorio nacional como en el extranjero. Allí se estableció como prioridad garantizar la seguridad de las rutas vitales para el comercio y el transporte de energía dentro del área, entendiendo a que la globalización, *la competencia por los recursos*, el crecimiento demográfico y *el cambio climático* estaban transformando el ámbito marítimo haciéndolo más conectado, pero también *más disputado*. Finalmente, se declara el compromiso con una participación firme y eficaz en apoyo a las que se mencionan como “sovereign responsibilities” en materia de seguridad de las Islas Georgias del Sur y las Sándwich del Sur, con una “active and influential continuous presence” en la Antártida”, y manteniendo un claro enfoque en la conservación y la gestión sostenible de los recursos (UK.GOV, 2014: 36). Se identifican allí entre las amenazas del ámbito marítimo no solo la entrada ilegal de personas y mercancías, actividades delictivas como el terrorismo, el crimen organizado con componente marítimo sino también el incumplimiento deliberado o intencionado de las leyes destinadas a proteger recursos como las poblaciones de peces o las AMPs.

En el 2015 se publicó la segunda Estrategia de Seguridad Nacional. En dicho informe oficial se explicitó que *el cambio climático constituía una prioridad para la seguridad nacional*, motivo por el cual resultaba necesario contrarrestar las presiones regionales corrosivas que podrían socavar el sistema internacional basado en normas, “o tackling the underlying causes of a range of *national security threats to the UK, including violent extremism and terrorism, mass migration and climate change*” (UK.GOV, 2015: 37).

En el 2021, en el documento “Global Britain in a competitive age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”, se ratifica lo establecido en el 2015 y se identifica como reto y riesgo al cambio climático que, si no se controla, amenaza el futuro de la humanidad. Asimismo, se resalta el rol de América Latina como una región de considerable importancia debido a sus reservas de recursos naturales y biodiversidad y se declara el *compromiso con la defensa de la soberanía sobre Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur*, manteniendo la presencia militar en la primera (UK.GOV, 2021).

Con la misma retórica, la “National Strategy for Maritime Security” de 2022 se propuso como objetivos proteger territorio, responder a las amenazas, garantizar la prosperidad, defender valores como los que define la CONVENCIÓN MAR y apoyar un océano seguro y resiliente, estableciendo de esta manera la forma en que el Reino Unido organiza y utiliza sus capacidades nacionales en todo el gobierno para *identificar, evaluar y abordar los retos de la seguridad en el ámbito marino* (UK.GOV, 15/08/2022).

En este sentido, el gobierno británico estableció en dicha oportunidad que la seguridad marítima podía considerarse una extensión de la frontera ya que, al proteger el territorio nacional, se garantizaba la seguridad de personas, bienes y patrimonio marítimo. Este último, incluye a sus activos marítimos nacionales en territorio europeo, los Territorios de Ultramar y las Dependencias de la Corona, entre los que se encuentra el patrimonio cultural subacuático, la conservación in situ, seguridad y la gestión medioambiental (GOV.UK, 15/08/2022).

Finalmente, en la “Strategic Defence Review - Making Britain Safer: secure at home, strong abroad” de 2025, último documento en la materia, se señala que existe un telón de fondo de “*persistent transnational challenges*”, entre ellos, el cambio climático y la degradación medioambiental que están creando nuevas realidades geográficas y competencia por los recursos, impulsando la migración, la inestabilidad y desastres humanitarios más frecuentes, y exigen la *adaptación militar para operaciones en condiciones climáticas más extremas* (UK.GOV, 2025). En el mismo documento, se da cuenta de que muchas de las Bases de Ultramar apoyan una amplia gama de capacidades de seguridad, por lo que *la soberanía sobre estos BOTs debe protegerse frente a cualquier desafío, de modo que se respete el derecho a la autodeterminación de quienes viven en ellos como ciudadanos británicos*. Esto incluye mantener una postura militar defensiva en las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, así como otros intereses británicos, incluida la defensa del sistema del Tratado Antártico. En este sentido, se remarca que *la Armada también debe estar preparada para las nuevas realidades geográficas creadas por el cambio climático* (UK.GOV, 2025).

En efecto, puede decirse que la securitización de estas áreas está vinculada a zonas con control militar que *proporciona una presencia geopolítica/estratégica en la navegación, y en la que se reconoce su actual y futuro uso potencial extractivo, o que pueden abrirse a la pesca y otras actividades conexas*, “(...) al considerar la intersección entre la conservación de la biodiversidad y los objetivos militares estratégicos, las grandes áreas marinas protegidas de ultramar posiblemente pueden desempeñar un doble papel”, como “*repositorios de biodiversidad y puestos de avanzada geopolíticos*” (De Santo, 2020: 3).

En síntesis, coincidiendo con Elizondo (2023: 201), las AMPs “generalmente juegan un papel relevante en la legitimación de la presencia adelantada, a través de actividades duales en espacios de jurisdicción nacional o en disputa”, pudiendo funcionar como *buffer zones* en ámbitos de disputas de sobe-

ranía, incorporando mecanismos de control y vigilancia, y estableciendo un nexo entre problemática ambiental y securitización. Estas herramientas de conservación marina funcionan, entonces, a la vez como *objetos de gobernanza y como forma de territorio* en el marco de una definición amplia de la seguridad marítima de parte del Reino Unido, que implica según lo reflejan sus documentos oficiales el respeto de las leyes, reglamentos y normas para garantizar un “free, fair and open maritime domain”, por lo que resulta de “vitally important” que este último sea seguro (UK.GOV, 15/8/2022: 11-12).

Conclusiones

Resulta indudable la importancia estratégica de las Islas del Atlántico Sudoccidental, particularmente teniendo en cuenta que se encuentran bajo la usurpación de un Estado extrarregional, lo que repercute en el control sobre la explotación de recursos naturales, minerales, hidrocarburíferos, genéticos, entre otros. Se debe recordar que la CONVEMAR de 1982 otorga a los Estados ribereños derechos soberanos, de soberanía y jurisdicción en los espacios marinos proyectados sobre las islas habitables, lo cual posiciona actualmente al Reino Unido como Estado ribereño de facto e, indirectamente, favorece su posición sobre el reclamo sobre Antártida y cercanía sobre el paso bioceánico.

De esta manera, si bien no puede soslayarse la importancia de iniciativas que busquen la protección de la biodiversidad marina y tengan en su eje un uso sustentable de estos espacios, la creación de AMPs en la región analizada en el presente capítulo no puede ser abordada únicamente en clave ambiental, considerando la relevancia económica y geopolítica de la zona.

Puede decirse que la securitización de la problemática ambiental a través de la designación de AMPs en áreas estratégicas se enmarca en un objetivo intrínseco y legítimo de conservación, pero *que en espacios de alta relevancia geopolítica y de riqueza de recursos naturales, permiten reforzar y reafirmar la territorialización* de éstos y, por tanto, consolidar presencia territorial. Al estar ubicadas muchas veces en espacios alejados o de difícil navegabilidad, la gestión de la conservación, la ciencia y la vigilancia asociada a ellas contribuyen a “afianzar la soberanía, al proveer alerta estratégica y disuasión por presencia frente a actores externos” (Elizondo, 2023: 203), entendiendo que la decisión de los actores intervinientes, en relación al objeto referente, no determina si las cuestiones ambientales *pueden ser* amenazas a la seguridad, sino si *pueden considerarse* amenazas a la seguridad.

Finalmente, es importante tener en cuenta que, como espacio marítimo en términos geopolíticos, hay tres dimensiones de análisis clave para comprender al Atlántico Sudoccidental (Altieri, 2020): como recurso, como espacio de comunicación e intercambio y como espacio de dominio. Basta con señalar que constituye uno de los caladeros más ricos en cuanto a biodiversidad de especies marinas del mundo y que su riqueza ictícola está sien-

do explotada por el Reino Unido a través de la venta de licencias de pesca a buques de diversas nacionalidades. A esta situación se deben sumar los permisos para que se exploten reservas de hidrocarburos y que se extraigan minerales en el subsuelo oceánico, política orientada a desarrollar actividades de exploración y explotación.

Como espacio de dominio y de comunicación, es importante dar cuenta de la cercanía de los archipiélagos al espacio magallánico, único pasaje interoceánico natural alternativo en caso de un cierre del pasaje del Canal de Panamá. Adicionalmente, la ocupación de Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur le brinda al Reino Unido la excusa para reclamar también espacios de soberanía sobre la Antártida.

En síntesis, estos espacios marinos sobre los que se planifican mecanismos de gestión representan en la mayoría de los casos valores estratégicos para el Estado ribereño, por lo que -en el marco de sus intereses nacionales- suelen articular cuestiones ambientales con elementos geopolíticos, más allá de su relevancia como herramienta para alcanzar objetivos de conservación. Regulando y cerrando estas áreas marinas a otros usos, pueden ser leídas como sistemas de reterritorialización del mar en clave de securitización.

De modo que, si se retoma el concepto de Abdenur & De Souza Neto (2013: 170), después de casi medio siglo de ser un “remanso estratégico”, el Atlántico Sudoccidental ha cobrado nueva importancia debido a intereses renovados o inéditos, tanto dentro como fuera de la región. Es probable que, como sostiene Altieri, al tratarse de una futura zona de quiebre del statu quo, aquello que se dirima en términos de disputa de poder en este lugar va a tener influencia global (DEF online, 22/12/2024).

Referencias bibliográficas

Altieri, Mariana (2020). Acerca de la importancia del Atlántico Sur y de Malvinas como enclave geopolítico. En: Barreto, Maximiliano & Magnani, Ezequiel (comps.). *Puntos axiales del Sistema de Defensa Argentino: los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional*. Rosario: UNR Editora, pp. 65-86. Disponible en: <https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/9930b48a-a2cf-4ba6-bd71-f9e4caff4348/content>

Bartolomé, Mariano (2006). La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz. *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*, ANEPE, Chile. Disponible en: <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/LIBRO-ANEPE-14.pdf>

Bartolomé, Mariano (2013). Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea. *Relaciones Internacionales*, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)

– UAM. N° 23, junio-septiembre. Disponible en: <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5178>

Bartolomé, Mariano (2016). Algunas aproximaciones a la agenda de seguridad internacional contemporánea y la influencia teórica en sus contenidos, *Política y Estrategia*. N° 128, pp. 101-134. Disponible en: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i128.14>

Bartolomé, Mariano (2023). Ciberseguridad, Geopolítica y Relaciones Internacionales, *Global Strategy Report*. N° 5. Disponible en: <https://global-strategy.org/ciberseguridad-geopolitica-y-relaciones-internacionales/>

Booth, Kenneth (2013). Seguridad y emancipación. Relaciones Internacionales. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM. N° 23, junio-septiembre. Disponible en: <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2013.23.005> 16

Borrell, Juan José (2013). Cómo hacer cataclismos con palabras: narrativas del cambio climático y dinámicas de seguridad ambiental. *Revista Militar*. N° 585, pp. 24-39. Disponible en: http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/357/1/Revista%20ESG%20585_int7.pdf

Buzan, Barry (1997). Rethinking Security after the Cold War. *Cooperation and Conflict*. Volumen 32. N° 1, pp. 5-28. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010836797032001001>

Calderón, Emilse (2015). Estados Unidos y el combate contra el narcoterrorismo como lineamiento de política exterior central en el vínculo con América Latina: el caso del modelo de cooperación con Colombia. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*. N° 122, pp. 1-47.

Casado Claro, María Francisca (2017). El cambio climático: un caso de securitización exitosa del medio ambiente. Relaciones Internacionales, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) –UAM. N° 34, febrero-mayo. Disponible en: <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2017.34.002>

DEF online (22/12/2024). El Atlántico Sur, una zona de paz no exenta de ambiciones externas y resabios coloniales. Disponible en: https://defonline.com.ar/internacionales/el-atlantico-sur-una-zona-de-paz-no-exenta-de-ambiciones-externas-y-resabios-coloniales/#google_vignette

Demurtas, Alessandro (2019). Veinte años de la teoría de la securitización: puntos fuertes y débiles de su operacionalización. *Análisis Jurídico-Político*. Volumen 1. N° 1, pp. 167-187. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8696931>

De Santo, Elizabeth (2020). Militarized Marine Protected Areas (MPAs) in overseas territories: Conserving biodiversity, geopolitical positioning, and securing resources in the 21st century. *Ocean and Coastal Management*. Volumen 84. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.oceaman.2020.102000>

ocecoaman.2019.105006

Díaz, Araceli (2020). Áreas marinas protegidas. Su utilización por parte del Reino Unido en territorios cuya soberanía se encuentra en disputa. *Revista Defensa Nacional*. N° 5, pp. Disponible en: <https://undef.edu.ar/wp-content/uploads/2025/07/0.4-DIAZ.-Defensa-Nacional-Nro.-5.pdf>

Díaz, Araceli & Calvo, Juan (2023). Más allá de los gigantes: la relevancia del Atlántico Sur en la estrategia y la acción británica. *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*. N° 3, pp. 9-34. Disponible en: <https://doi.org/10.58752/NONAI1G1>

Elizondo, Silvana (2023). La importancia geopolítica de las áreas marinas protegidas oceánicas: el caso argentino. *Revista Defensa Nacional Facultad de la Armada*. N° 8, pp. Disponible en: <https://undef.edu.ar/wp-content/uploads/2025/07/8-1-6.pdf>

García Sanabria, Javier (2012). La gestión integrada del medio marino. Los casos de España y el Reino Unido. CONAMA, Congreso Nacional de Medioambiente. Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL).

Government of South Georgia & the South Sandwich Islands (26/02/2024). Plans To Introduce Significant Enhancements to Marine Protection in the Southern Ocean. Disponible en: <https://gov.gs/mp-enhancements-feb24/>

Klare, Michael (2008). *Planeta sediento, recursos menguantes. La nueva geopolítica de la energía*. Barcelona: Tendencia Editores.

Mahan, Alfred (1890), *The Influence of Sea power upon history, 1660-1783*. Boston: Little, Brown and Company Ed.

Orozco, Gabriel (2005). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. N° 72, pp. 161-180. Disponible en: <https://www.cidob.org/publicaciones/el-concepto-de-la-seguridad-en-la-teoria-de-las-relaciones-internacionales>

Ramutsindela, Maano, et al. (2019). The Geopolitics of Protected Areas. *Geopolitics*. Volumen 25. N° 1, pp. 240-266. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14650045.2019.1690413>

The Guardian (09/01/2004). Top scientist attacks US over global warming, Environment, Disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2004/jan/09/sciencenews.greenpolitics>.

The Open University (03/10/2014). Securitisation theory. (Ole Waever) [Archivo de video]. YouTube: International Relations (3/7). Disponible en: https://youtu.be/wQ07tWOzE_c?si=PGpaC_TkSbK9aIu1

Ullman, Richard (1988). Redefining Security. *International Security*, Cambridge. Volumen 8. N° 1, pp. 129-153.

United Kingdom Government (2005). *Securing the future - delivering UK*

sustainable development strategy. Disponible en: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a78a0eae5274a277e68e375/pb10589-securing-the-future-050307.pdf>

United Kingdom Government (2014). The UK National Strategy for Maritime Security. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/322813/20140623-40221_national-maritime-strat-Cm_8829_accessible.pdf

United Kingdom Government (2015). National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/819613/NSS_and_SDSR_2015_Third_Annual_Report_-_FINAL__2_.pdf

United Kingdom Government (24/10/2017). The Blue Belt Programme. Disponible en: <https://www.gov.uk/guidance/the-blue-belt-programme>

United Kingdom Government (2021). Global Britain in a competitive age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60644e4bd3bf7f0c91eababd/Global_Britain_in_a_Competitive_Age-_the_Integrated_Review_of_Security__Defence__Development_and_Foreign_Policy.pdf

United Kingdom Government (2022). The Blue Belt Ocean Shield. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/63c66b528fa8f572b0675907/Blue_Belt_Ocean_Shield_v2.pdf

United Kingdom Government (15/08/2022), National maritime security strategy. Policy paper. Presented to Parliament by the Secretary of State for Transport by Command of Her Majesty. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1100525/national-strategy-for-maritime-security-web-version.pdf

United Kingdom Government (2024). Blue Belt Programme Annual Review 2024-2025. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/687f57e98adf4250705c9720/Blue_Belt_Annual_Review_24-25.pdf

United Kingdom Government (2025). Strategic Defence Review - Making Britain Safer: secure at home, strong abroad. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/the-strategic-defence-review-2025-making-britain-safer-secure-at-home-strong-abroad/the-strategic-defence-review-2025-making-britain-safer-secure-at-home-strong-abroad>

Toloraya Gregory & Panova, Victoria (2020). Desintegration of global security governance, IPEA, *Revista Tempo do Mundo*. Nº 22, pp. 19-38. Disponible en: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13440/1/Tempo_Mundo_n22_Artigo1_disintegration_global_security.pdf

Waver, Ole (1999). Securitizing Sectors? Reply to Eriksson. *Cooperation and Conflict*. Volumen 34. N° 3, pp. 334-340. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/45084385>



La construcción ideacional de la agenda de cooperación internacional en ciencia y tecnología argentina (2007-2019)

*Paula Demarchi**



* Doctoranda en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CEI-CERIR-UNR). Diplomada en Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional (FLACSO). Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Coordinadora de Relaciones Institucionales (UNR). Coordinadora del Centro de Altos Estudios Franco-Argentino (UNR). Investigadora del Centro de Estudios Internacionales de Rosario (CERIR). Jefa de Trabajos Prácticos de Derecho Consular y Diplomático, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).
Correo electrónico: paulademarchi@hotmail.com

Introducción

La definición de la agenda de cooperación internacional en ciencia y tecnología (CyT) constituye un proceso históricamente situado, condicionado por disputas políticas, asimetrías estructurales y orientaciones estratégicas que exceden cualquier concepción instrumental o tecnocrática. Lejos de tratarse de una actividad neutra, su configuración expresa relaciones de poder, jerarquías epistémicas y lógicas institucionales que inciden en la selección de prioridades, actores y modalidades de vinculación.

Desde el enfoque crítico de las Relaciones Internacionales, este tipo de procesos se inscribe en estructuras históricas donde confluyen ideas, capacidades materiales e instituciones, entendidas como vehículos de dominación y mecanismos de reproducción hegemónica en los ámbitos nacional e internacional (Cox, 1981).

En este marco, la cooperación científico-tecnológica puede ser comprendida como una práctica contextualizada, que no solo refleja los órdenes vigentes, sino que también interviene en su consolidación al moldear los marcos de legitimidad del conocimiento y las condiciones de acceso a los circuitos globales de producción científica.

Este capítulo se centra en el análisis de la dimensión ideacional que subyace a la construcción de dichas agendas, es decir en las ideas que guiaron la política de ciencia y tecnología en las gestiones de Cristina Fernández (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2019), junto con los paradigmas que funcionaron como referencia para el diseño de sus estrategias de inserción externa.

Aunque estas construcciones se articulan con recursos materiales y estructuras institucionales –como parte de configuraciones más amplias–, el abordaje propuesto se centra en el plano de las ideas, con el propósito de explorar los marcos interpretativos que orientaron la acción pública y condicionaron las posibilidades de coordinación entre agencias gubernamentales.

El trabajo se organiza en cuatro secciones. En primer lugar, se desarrolla el concepto de cooperación internacional en CyT desde una perspectiva neogramsciana, en diálogo con su formación como política pública. En segundo término, se aborda el proceso de formulación de la agenda de cooperación científico-tecnológica, atendiendo a sus dimensiones políticas y relacionales. La tercera sección examina los fundamentos ideacionales que orientaron la política de ciencia y tecnología y la política exterior de los gobiernos contemplados en este análisis. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del estudio.

Cooperación internacional en CyT: dimensión estratégica y disputa política

La cooperación internacional en CyT se presenta como un componente estratégico de las relaciones internacionales contemporáneas, al articular la generación de conocimiento, el intercambio científico y la innovación tecnológica con objetivos de desarrollo, proyección externa y consolidación de capacidades nacionales. Su despliegue responde a una trama compleja, configurada por la diversidad de marcos institucionales en los que se inscribe, la heterogeneidad de enfoques y orientaciones que la sustentan, la intervención de múltiples actores y la amplitud de instrumentos que regulan sus interacciones.

Desde una perspectiva operativa, este tipo de cooperación comprende un conjunto de actividades que, a través de diversos actores –individuos, grupos de investigación o instituciones de diferentes países–, y de múltiples instrumentos, implican una asociación y colaboración para la consecución de objetivos acordados conjuntamente, así como para la obtención de un beneficio mutuo en el ámbito de la investigación, el desarrollo científico y tecnológico y la innovación (Sebastián & Benavides, 2007: 94).

Esta caracterización permite reconocer su funcionalidad como herramienta para acceder a saberes complementarios, obtener recursos no disponibles localmente, distribuir costos y riesgos, y enfrentar de manera conjunta desafíos globales (Sebastián, 2004; Vera & Colombo, 2020).

Además de sus ventajas directas, este tipo de cooperación puede generar impactos institucionales y estratégicos más amplios, como la mejora de estándares técnicos, la ampliación de vínculos interinstitucionales y la visibilidad de los sistemas científicos en circuitos internacionales.

No obstante, el desarrollo de estas dinámicas no ocurre en condiciones de simetría. Como toda práctica social, la cooperación internacional en CyT se encuentra atravesada por desigualdades estructurales que afectan tanto los aportes como los beneficios derivados de la colaboración (Vera & Colombo, 2020). Las diferencias en capacidades materiales, cognitivas y organizativas entre los actores se reflejan en relaciones asimétricas con los polos centrales, las cuales perpetúan dependencias en la definición de agendas, en la disponibilidad de recursos y en el reconocimiento institucional.

Como resultado de este entramado, se reproduce un esquema jerárquico que vincula a los países con mayor desarrollo tecnológico en posiciones de liderazgo, y a aquellos con estructuras más limitadas en roles subordinados. Esta configuración se expresa en los procesos de toma de decisiones, en la definición de prioridades y en la distribución de ganancias, consolidando lógicas que restringen la autonomía de países semiperiféricos¹ como Argentina.

1. Desde el enfoque de sistema mundo de Wallerstein (1979, 2005), países como Argentina, Brasil y México ocupan una posición intermedia que combina rasgos del centro y de la periferia. Esta ubicación les otorga una capacidad relativa para impulsar iniciativas cien-

A partir de este diagnóstico, se pone en cuestión la visión dominante que presenta a la cooperación científico-tecnológica como un proceso orientado por objetivos compartidos y beneficios recíprocos (Sebastián, 2004; Sebastián & Benavides, 2007), ampliamente instalada en la literatura especializada y en los discursos institucionales que sustentan el diseño de políticas públicas.

En América Latina, persiste una mirada extendida que la concibe como un proceso intrínsecamente positivo, bajo la premisa de que “toda cooperación es bienvenida”, sin considerar críticamente sus condicionamientos estructurales. Pese a ello, desde el ámbito académico se ha comenzado a cuestionar esta perspectiva, evidenciando su aparente neutralidad y revalorizando los vínculos de cooperación Sur-Sur (CSS) como alternativa estratégica frente a las limitaciones de la cooperación Norte-Sur (CNS). Esta relectura crítica se apoya en el análisis de cómo la CNS incide en la definición de agendas de investigación y contribuye a reproducir relaciones de poder desiguales que afectan la autonomía científica y tecnológica de los países semiperiféricos (Kreimer, 2006).

En línea con los aportes del enfoque neogramsciano de Cox (1981, 1983), este trabajo sostiene que la cooperación internacional en CyT constituye una práctica social históricamente situada, configurada por relaciones de poder y orientada por estructuras hegemónicas globales. No se trata de un proceso neutro o meramente técnico, sino de un entramado político-ideológico que articula ideas, intereses e instituciones en bloques históricos específicos. Por tanto, puede operar como mecanismo de reproducción de hegemonía –cuando refuerza agendas externas y perpetúa desigualdades– o bien habilitar espacios para la construcción de contrahegemonías, al permitir que los países semiperiféricos disputen sentidos, articulen capacidades propias y formulen agendas endógenas orientadas a una inserción internacional más autónoma y transformadora (Oregioni, 2019).

Sobre esta base interpretativa, resulta pertinente indagar cómo la cooperación internacional en CyT se institucionaliza en contextos nacionales particulares.

Más allá de su inscripción en estructuras globales y disputas ideológicas, su despliegue concreto responde a decisiones estatales que combinan prioridades diplomáticas, capacidades científicas y criterios de vinculación externa. Esta perspectiva permite concebir a la cooperación no solo como una práctica intergubernamental, sino como parte de un entramado de políticas públicas, en tanto expresión de orientaciones estratégicas, definiciones normativas y arreglos organizativos que median entre intereses diversos y condicionamientos estructurales. En este sentido, puede entenderse como un campo de acción estatal donde convergen –y en ocasiones se tensionan– la política científica y la política exterior: mientras la primera delimita los

tíficas regionales, participar en espacios multilaterales y promover esquemas de cooperación internacional que reflejen –aunque de forma limitada y condicionada– sus propios intereses.

objetivos nacionales en materia de desarrollo científico-tecnológico y las capacidades disponibles para sostener los intercambios, la segunda establece los lineamientos de inserción internacional y define los interlocutores prioritarios (Kern, 2008).

Abordar la cooperación desde esta óptica permite visibilizar no solo sus fundamentos ideacionales y sus efectos estructurantes, sino también los márgenes de autonomía y disputa que se abren –o se restringen– en el diseño de las agendas nacionales.

En el caso argentino, estas tensiones se expresan en la coexistencia de iniciativas destinadas a fortalecer capacidades locales y, al mismo tiempo, en la dependencia de marcos cooperativos promovidos por actores centrales del sistema internacional. Esta ambivalencia constituye un eje clave para comprender cómo se configuraron las agendas de cooperación en los gobiernos analizados.

Agenda gubernamental en clave política y relacional

La construcción de la agenda gubernamental puede entenderse como un proceso político en el que se definen los límites de aquello que el Estado reconoce como legítimo y susceptible de intervención. Se trata de una dinámica activa de selección, interpretación y articulación, en la que interactúan actores heterogéneos, intereses en tensión, capacidades institucionales y marcos de referencia valorativos.

Como advierte Aguilar Villanueva (1996), el reconocimiento de un problema por parte de ciertos grupos sociales no implica su incorporación automática en la agenda estatal. Numerosos asuntos permanecen relegados por falta de visibilidad, escasa presión política o desinterés de quienes detentan capacidad de decisión. Aun cuando un tema es incluido, ello no asegura su jerarquización ni su transformación en acciones concretas.

La agenda no solo inaugura formalmente el ciclo de una política pública, sino que condiciona su desarrollo posterior al establecer qué puede ser problematizado, discutido e intervenido desde el aparato estatal. Su conformación revela la trama de poder que sustenta a la definición de problemas: quién los enuncia, quién logra posicionar sus demandas, qué actores bloquean el proceso y qué ideologías confieren legitimidad a ciertos temas por encima de otros (Aguilar Villanueva, 1993).

Este proceso se desarrolla en un entramado institucional diverso, donde interactúan organismos estatales junto con actores sociales, económicos y culturales, cuyas posiciones diferenciadas en términos de influencia, medios y legitimidad condicionan la orientación de la política pública. La dinámica que emerge de esta configuración está marcada por relaciones de poder, alianzas estratégicas, disputas y negociaciones que inciden directamente en la definición de la acción estatal.

Cada actor participa desde una agenda particular, elaborada a partir de su interpretación de la realidad, los intereses que lo impulsan y el marco institucional en el que se sitúa. En la interacción, esas agendas se transforman: se adaptan, se redefinen o se negocian en función de los proyectos, las capacidades y los márgenes de maniobra disponibles.

Dicha lógica resulta especialmente relevante en el campo de la cooperación internacional científico-tecnológica, donde múltiples actores –con competencias, intereses y recursos diferenciados– inciden en la definición de prioridades y en la orientación de las acciones estatales.

En este esquema, es relevante incorporar la diferenciación entre agentes y actores formulada por Sebastián (2004), que permite delimitar con mayor precisión los roles en juego. Mientras los primeros –como los gobiernos nacionales o los organismos internacionales– cumplen funciones promotoras y de facilitación, los segundos –como las universidades, la comunidad científica y los centros de investigación– son quienes ejecutan las acciones de cooperación.

Sin embargo, pese a esta distinción analítica, en la práctica estos roles tienden a superponerse (Sebastián & Benavidez, 2007). Esta dinámica puede observarse en distintos contextos, y en el caso argentino se manifiesta con particular claridad. Los organismos gubernamentales, como el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) no solo cumplen funciones de promoción y articulación de políticas, sino que también asumen un papel activo en la ejecución de iniciativas, mediante su participación en redes internacionales, la coordinación de programas de cooperación y la representación del país en foros multilaterales.

Del mismo modo, las universidades –tradicionalmente concebidas como actores por su labor en investigación, docencia y formación de recursos humanos– han comenzado a desempeñar funciones propias de agencia, especialmente a través de la gestión institucionalizada de programas de cooperación y del establecimiento de vínculos estratégicos con contrapartes extranjeras. Esta ampliación de funciones ha sido posible, en parte, gracias a la creación de áreas específicas dedicadas al manejo de las relaciones internacionales dentro de las propias universidades (Oregioni, 2013) (ver Cuadro 1).

Cuadro 1: Mapa de los actores argentinos vinculados a la cooperación internacional en CyT

Categoría general	Ejemplos	Rol en la cooperación
Actores gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> • MINCYT • MREC² • Otros Ministerios • Actores subnacionales 	Agentes y Actores
Actores del sistema científico-tecnológico	<ul style="list-style-type: none"> • Organismos de ciencia y tecnología • Universidades • Saberes expertos 	Actores (las universidades también pueden ser Agentes)
Organismos internacionales	<p>OCDE, UNESCO, OEA, BID, Banco Mundial (BM), UE, Pacto Andino, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)</p>	Agentes
Organismos no estatales	<ul style="list-style-type: none"> • Sector empresario • ONGs 	Agentes Actores

Fuente: Elaboración propia en base a Sebastián (2004) y Sebastián & Benavides (2007)

En virtud de la centralidad que asume el MINCYT en la definición de prioridades y en la conducción de la agenda de cooperación científico-tecnológica, este trabajo concentra su análisis en dicho organismo, sin dejar de considerar el rol del MREC en la proyección externa de la ciencia y tecnología nacional.

2. A través de un decreto del gobierno de Cristina Fernández, en el 2011 se transfirió la gestión del comercio internacional al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, reemplazando el nombre de Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto por el de Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Fundamentos ideacionales de la política científico-tecnológica argentina (2007-2019)

Gestión Cristina Fernández

Desde el inicio de su mandato, la ciencia y tecnología ocuparon un lugar destacado en el discurso político de Cristina Fernández.

En su primera intervención ante la Asamblea Legislativa, la presidenta subrayó la decisión de elevar la ciencia y la investigación al rango ministerial, señalando que allí residía “la clave o una de las claves para que la competitividad no solamente sea por el tipo de cambio, sino también por la innovación y la investigación” (Fernández, 10/12/2007). Esta declaración anticipaba una concepción estratégica del conocimiento y la innovación como pilares centrales del desarrollo nacional.

La política científico-tecnológica implementada durante sus gobiernos se inscribió en una etapa iniciada en 2003, caracterizada por la recuperación de una visión planificadora del sector. Esta orientación se materializó en la elaboración del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Bicentenario” (2006-2010) y del Plan Nacional “Argentina Innovadora 2020” (2012-2015)³, que proponían vincular el progreso científico con la producción, la equidad social y la autonomía nacional (Albornoz & Gordon, 2011).

La creación del MINCYT en 2007 constituyó un punto de inflexión institucional. La transformación de la antigua Secretaría en un ministerio autónomo implicó el reconocimiento político de la ciencia como área estratégica, y marcó un quiebre con la subordinación histórica al Ministerio de Educación. Como señalan Albornoz & Gordon (2011), dicho cambio representó la “mayoría de edad” de la política científico-tecnológica argentina.

Este giro institucional no fue un fenómeno aislado, sino que se inscribió en un escenario regional definido por el fortalecimiento de las políticas científicas en América Latina. En esos años, varios países avanzaban en la jerarquización del sector, lo que configuró un clima político propicio para la cooperación regional y la construcción de agendas compartidas.

La formulación de la agenda científico-tecnológica estuvo influida por ciertas líneas ideológicas que definieron el perfil estratégico de la política en esta materia.

En primer término, se promovió una concepción nacionalista del desarrollo, que situaba a la ciencia y tecnología como instrumentos estratégicos para

3. El Plan “Bicentenario” (2006-2010) constituyó el primer intento estatal de delinear una estrategia nacional que incorporara la cooperación internacional como componente explícito de la política científica y tecnológica. Posteriormente, el Plan “Argentina Innovadora 2020” (2012-2015) representó un hito en la institucionalización de dicha cooperación, al integrar la dimensión internacional como eje transversal de la política sectorial.

alcanzar autonomía en sectores clave –entre ellos, el nuclear, el aeroespacial y el farmacéutico–. Esta orientación se materializó en políticas dirigidas al fortalecimiento de capacidades locales, con el propósito de disminuir la dependencia tecnológica y consolidar una soberanía científica.

En segundo término, se consolidó una perspectiva latinoamericanista y de desarrollo endógeno, orientada a estrechar vínculos con países del Sur Global y con organismos regionales como MERCOSUR y UNASUR. La cooperación internacional fue concebida como un proceso horizontal, sustentado en la reciprocidad y la integración regional, en contraste con esquemas verticales de transferencia tecnológica.

Asimismo, se afirmó la idea de la ciencia como bien público, entendida no solo como recurso para la inclusión social y el mejoramiento de la calidad de vida, sino también como eje de democratización del conocimiento. Esta mirada se expresó en políticas que buscaron ampliar el acceso, vincular la producción científica con problemáticas sociales específicas y reforzar su papel como instrumento de equidad (Estébanez, 2007).

Estas directrices convergieron en una lógica de planificación estatal que otorgó al Estado un papel protagónico en el diseño y la implementación de políticas públicas en ciencia y tecnología.

La articulación entre soberanía científica, equidad social e integración regional delineó un marco institucional que posicionó al conocimiento como elemento estructurante de un proyecto nacional centrado en la autonomía, la inclusión y la transformación social.

En materia de cooperación internacional, estos ejes se plasmaron en una agenda activa, marcada por la búsqueda de alianzas estratégicas en sectores de alta especialización, la participación en iniciativas regionales y la priorización de redes de cooperación Sur-Sur.

El respaldo político otorgado al MINCYT facilitó el despliegue de instrumentos y programas internacionales coherentes con este proyecto.

Gestión Mauricio Macri

Durante la campaña electoral de 2015, diversos integrantes del sector científico-tecnológico manifestaron su preocupación frente a la eventual asunción del candidato Mauricio Macri como presidente de la Nación.

En tal sentido, se instaba a no apoyar un modelo de país que buscaba “reprimarizar la economía” (Aliaga, 2019). Ante esa inquietud, Macri buscó transmitir tranquilidad al sector, comprometiéndose públicamente a elevar la inversión en ciencia y tecnología al 1,5% del PBI. En un mensaje difundido por redes sociales sostuvo:

“Vamos a duplicar la inversión en ciencia y tecnología. Los argentinos tenemos razones para estar orgullosos de nuestra ciencia, tenemos

una historia que nos ha dado científicos e investigadores reconocidos mundialmente y también tenemos, gracias a una de las mejores políticas de este gobierno, una comunidad científico-tecnológica en marcha. Nuestra propuesta es mantener el compromiso con la investigación y ponerla al servicio del desarrollo del país: aplicar todo el conocimiento generado para crear más empleo, más tecnología propia. Queremos acercarla a la sociedad para mejorar la forma en la que viven los argentinos. Confiamos en que podemos hacerlo. Tenemos una base desde donde partir, y lo más importante, tenemos científicos e investigadores apasionados. Vamos a seguir acompañándolos, vamos a llegar todavía más lejos". (Macri, 30/10/2015)

La continuidad de Lino Barañao⁴ como ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, tras el cambio de gobierno, pareció inicialmente un gesto de reconocimiento hacia las políticas previas. Sin embargo, este nombramiento no implicó una continuidad sustantiva en el rumbo estratégico, sino que marcó el inicio de una transformación profunda en el sentido político e ideacional que orientaba al sector científico-tecnológico.

Bajo la administración de Macri, se delineó una perspectiva distinta que reconfiguró el lugar de la ciencia y tecnología en el modelo de país, asociándola a una racionalidad neoliberal que permeó las políticas públicas en múltiples dimensiones.

La ciencia comenzó a concebirse como instrumento funcional al mercado, promoviendo su vinculación directa con los sectores productivos y relegando su dimensión como bien público estratégico.

Esta visión se tradujo en decisiones concretas que priorizaron la rentabilidad económica por sobre el fortalecimiento de capacidades nacionales, valorando el conocimiento en función de su transferencia inmediata al sector privado y desdibujando su sentido social y soberano.

Desde esta concepción economicista, se impulsó la figura del investigador como emprendedor del conocimiento, incentivando su participación en dinámicas de innovación orientadas al mercado.

Este enfoque individualista alteró las tradicionales lógicas colaborativas del sistema científico y contribuyó a la fragmentación entre investigación básica, aplicada y desarrollo tecnológico. Los proyectos comenzaron a jerarquizarse según su impacto económico inmediato, en detrimento de una planificación estratégica de largo plazo.

4. Barañao contaba con una sólida formación en Ciencias Químicas, tanto de grado como de posgrado, complementada por instancias de perfeccionamiento en Estados Unidos y Alemania. Su trayectoria incluía una destacada labor como investigador del CONICET y docente en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (FCEyN) de la UBA, además de experiencia en gestión institucional, que comprende, entre otros cargos, la presidencia de la ANPCYT entre 2003 y 2007.

Para Hurtado, Bianchi & Lawler (2017: 57) el emprendedorismo promovido por el gobierno de Cambiemos se caracterizó por la ausencia de políticas públicas y de una visión articulada de país, acentuando la subordinación del conocimiento a criterios de rentabilidad. Esta modalidad “representa una variante neoliberal que se enfoca en el éxito individual como respuesta a un escenario de disgregación social y económica”.

De forma complementaria, se consolidó la idea de un Estado replegado de la conducción estratégica del sistema científico, sustentado en un enfoque de eficiencia meritocrática. Tal configuración puede leerse, en la perspectiva de Hurtado (2019), como la profundización de un neoliberalismo semiperiférico, cuya manifestación se evidenció en la desregulación sistemática de sectores estratégicos.

Por tanto, en contraste con las políticas previas, que habían situado a la ciencia y tecnología como pilares de un proyecto nacional asociado a la autonomía y a la transformación social, el nuevo enfoque desplazó esa lógica planificadora y soberana, reemplazándola por una racionalidad centrada en la eficiencia económica y la valorización mercantil del conocimiento.

En el plano internacional, esta reconfiguración ideacional derivó en una cooperación científico-tecnológica menos orientada a la construcción de capacidades nacionales y más alineada con los criterios de eficiencia y apertura económica. Esto tendió a desarticular programas previos y a reducir la presencia del Estado en iniciativas estratégicas, debilitando la capacidad de planificación del MINCYT en el ámbito internacional.

Fundamentos ideacionales de la política exterior argentina (2007-2019)

Gestión Cristina Fernández

La llegada de Cristina Fernández a la presidencia en 2007 reafirmó la continuidad del proyecto político iniciado por Néstor Kirchner, reflejando tanto el respaldo a la gestión anterior como el rechazo social a un cambio de modelo (Torres, 2009). El nuevo gobierno ratificó los principios fundamentales del kirchnerismo, asignando al Estado un papel central en la conducción política y en la regulación económica.

Esta decisión implicó un distanciamiento explícito del paradigma neoliberal y la adopción de una estrategia de desarrollo heterodoxo, con énfasis en la inclusión social (Russell & Tokatlian, 2010).

Tal posicionamiento se vinculó con una transformación regional más amplia, conocida como el “giro hacia la izquierda”, protagonizada por gobiernos que impulsaron la integración latinoamericana en sus dimensiones económica, política y cultural.

Según Sanahuja (2009), este ciclo se estructuró en torno a modelos productivistas y heterodoxos, orientados a enfrentar los límites del neoliberalismo de los años noventa.

En ese contexto, emergió el llamado regionalismo postliberal, caracterizado por la revalorización del Estado, la promoción de la integración sobre bases sociales y la búsqueda de autonomía frente a los centros tradicionales de poder.

Conceptos como soberanía, autodeterminación y solidaridad entre pueblos adquirieron renovada vigencia como fundamentos ético-políticos de una nueva arquitectura regional.

Desde una perspectiva neoinstitucionalista, se sostenía que la conformación de una “esfera de cooperación” constituía el mecanismo clave para configurar sociedades estratégicas capaces de contribuir al interés nacional, incluso en contextos de asimetría (Russell & Tokatlian, 2004). Esta concepción se articula con el principio de autonomía relacional, entendido como “la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras” (Russell & Tokatlian, 2002: 176). Este enfoque fue ampliamente compartido en América Latina, en sintonía con la identidad política y social predominante en la región. Entre sus objetivos se destacan el desarrollo económico, la consolidación de la paz, la ampliación de los vínculos exteriores, la limitación de la influencia de las grandes potencias –en particular de Estados Unidos– y la construcción de un orden internacional más equitativo. Los instrumentos utilizados incluyen el fortalecimiento del regionalismo, la apelación al derecho internacional, la participación activa en organismos multilaterales y el uso de estrategias de *soft power*.

Como señalan Russell & Tokatlian (2013: 161-162), “la lógica de la autonomía ha tenido un papel constitutivo relevante en la toma de conciencia de la situación de dependencia de la región, en su autoafirmación (*self-assertion*) y en el proceso de formación de una identidad latinoamericana”.

La gestión de Fernández se alineó con esta corriente, evitando la subordinación automática a la potencia hegemónica y privilegiando vínculos con otros Estados periféricos, con el propósito de construir esquemas cooperativos y formas compartidas de poder.

Esta estrategia internacional está estrechamente vinculada al fortalecimiento de capacidades nacionales como condición para una inserción autónoma en el sistema global. En este marco, el concepto de “densidad nacional”, propuesto por Ferrer (2010) y retomado por Busso (2015), permite comprender esta dinámica, al destacar la interdependencia entre las condiciones estructurales internas y la capacidad de incidir en el escenario internacional.

A partir de esta base, se impulsó la consolidación de una estructura nacional integrada por atributos –cohesión social, liderazgo político, estabilidad

institucional y pensamiento crítico–concebidos como pilares para proyectar soberanía, ampliar la equidad y afirmar el protagonismo regional.

Así, la política exterior del gobierno de Cristina Fernández se articuló con los principios del regionalismo postliberal y de la autonomía relacional, entendiendo la inserción internacional como producto de la interacción entre capacidades internas y cooperación regional. La noción de “densidad nacional” operó como fundamento para proyectar soberanía y consolidar un protagonismo latinoamericano que buscó contrapesar la dependencia histórica con renovadas prácticas de autoafirmación.

Gestión Mauricio Macri

La asunción de Mauricio Macri en diciembre de 2015 marcó un hito en la historia política argentina, al convertirse en el primer presidente electo democráticamente que no pertenecía ni al peronismo ni al radicalismo.

En efecto, fue la primera vez que una fuerza de centro-derecha accedía al poder mediante elecciones libres.

Aunque la alianza Cambiemos estaba compuesta por diversos partidos – entre ellos, la Unión Cívica Radical (UCR), la Coalición Cívica y Propuesta Republicana (PRO)–, este último se consolidó como el actor predominante en la conducción del gobierno.

La administración de Macri se desarrolló en un contexto regional marcado por un viraje hacia la derecha en diversos países latinoamericanos, luego de un ciclo de gobiernos de izquierda y centroizquierda.

En ese contexto, la consigna de “reinsertar a la Argentina en el mundo” se convirtió en el eje articulador de la política exterior de Cambiemos, sustentada en la premisa de que las orientaciones previas habían conducido al país al aislamiento internacional.

En línea con esta mirada, la política exterior debía construirse “de afuera hacia adentro”, sobre la base de vínculos “maduros e inteligentes”, según lo expresado por sus cancilleres, primero Susana Malcorra y luego Jorge Faurie.

En consecuencia, se promovió una estrategia abierta y orientada a los intereses nacionales, con el objetivo de fortalecer la presencia argentina en el escenario global, aprovechar las oportunidades bilaterales y ampliar las alternativas comerciales para los productos nacionales, tanto en nuevos mercados como en aquellos ya consolidados.

No obstante, esta orientación implicó la adopción de lineamientos promovidos por los países desarrollados, el sector financiero transnacional y los organismos multilaterales de crédito, relegando la dinámica doméstica como factor estructurante.

Los vínculos establecidos en esta etapa no respondieron a imposiciones coercitivas, sino que fueron asumidos voluntariamente por las élites políticas y económicas, motivadas por los beneficios que ofrecía la inserción internacional en curso (Morasso & Pereyra Doval, 2019).

Diversos autores coinciden en que esta estrategia respondió a una lógica de aquiescencia, caracterizada por rasgos dependentistas (Russell & Tokatlian, 2013; Morasso, 2018).

La aquiescencia puede interpretarse como una forma particular de reproducción de la dependencia en el ámbito de la política exterior.

Lejos de constituir una imposición directa del entorno internacional, esta postura obedece a una decisión estratégica de las élites nacionales, que optan por alinearse con los intereses de los actores dominantes del sistema global.

Así, la aquiescencia no debe entenderse como un fenómeno aislado, sino como una manifestación concreta de la tensión estructural entre dependencia y autonomía que ha marcado históricamente la política argentina (Morasso, 2018).

Según esta lectura, la dependencia no se limita a una condición impuesta externamente, sino que se configura como una práctica deliberada: “la conducta de una élite gobernante que de manera consciente asocia sus intereses y el modelo de desarrollo nacional a los de los poderes globales” (Morasso, 2018: 268).

La aquiescencia, por tanto, opera como el mecanismo mediante el cual esa práctica se traduce en decisiones concretas de política exterior, resignando márgenes de autonomía en favor de una inserción internacional subordinada.

Esta modalidad de dependencia consentida encuentra su expresión más acabada en el modelo de acoplamiento promovido durante el gobierno de Macri.

Entendido como una forma de inserción internacional que reproduce los intereses geopolíticos de Estados Unidos en los planos global y regional, este modelo apoya la adhesión a regímenes internacionales afines a la visión norteamericana, especialmente en cuestiones de seguridad, y respalda la integración económica regional siempre que no interfiera con el proyecto de libre comercio hemisférico.

En definitiva, el modelo de acoplamiento promovido por Cambiemos no constituye un episodio aislado, sino la actualización de un dilema persistente entre autonomía y dependencia. En este marco, la aquiescencia funcionó como el dispositivo que convirtió en decisiones concretas la voluntad de las élites de vincular el destino nacional con los intereses de los poderes globales, reafirmando así la vigencia de un patrón estructural que atraviesa la política exterior argentina.

Conclusiones

Entre 2007 y 2019, la formulación de la agenda de cooperación internacional en CyT en Argentina estuvo profundamente marcada por las orientaciones ideacionales de los gobiernos analizados. En lugar de constituir un ámbito neutro o puramente técnico, la cooperación en CyT funcionó como un espacio de expresión de proyectos de país en disputa, en el que se definieron distintas formas de vinculación externa y distintos sentidos del desarrollo.

Durante los gobiernos de Cristina Fernández, la cooperación científico-tecnológica se integró en una visión estratégica que concebía al conocimiento como bien público, al Estado como agente planificador y a la integración regional como plataforma para fortalecer capacidades locales. Esta convergencia favoreció una agenda internacional activa y orientada a proyectos de autonomía y desarrollo nacional.

En contraste, la gestión de Mauricio Macri resignificó la cooperación internacional en CyT desde una racionalidad economicista y una política exterior basada en lógicas de alineamiento. La desjerarquización del sector, junto con el repliegue del Estado en la planificación científica, redujo la densidad de la agenda y limitó su contribución al fortalecimiento estructural del sistema científico-tecnológico.

En suma, el análisis muestra que la agenda de cooperación internacional en ciencia y tecnología fue una arena de expresión de los proyectos de país en pugna. La dimensión ideacional operó como marco estructurante, definiendo los sentidos posibles de la cooperación, sus actores relevantes y sus formas de vinculación con el entorno internacional.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis (1993). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Albornoz, Mario & Gordon, Ariel (2011). La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983–2009). En: Albornoz, Mario & Sebastián, Jesús (Eds.), *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*. Madrid: CSIC, pp. 1-46
- Aliaga, Jorge (2019). Ciencia y Tecnología en Argentina 2015–2019: Panorama del ajuste neoliberal. *Ciencia, Tecnología y Política*. Volumen 2. N° 3, pp. 1-9
- Busso, Anabella (2015). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo? En: Ferrero, Juan Pablo & Raggio, Aldo (Comps.), *La política exterior argentina en el siglo XXI: Entre la autonomía y la dependencia*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, pp. 123-146

Cox, Robert (1981). Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory. *Millennium: Journal of International Studies*. Volumen 10. N° 2, pp. 126-155.

Cox, Robert (1983). Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. *Millennium*. Volumen 12. N° 2, pp.162-175.

Estébanez, María Elina (2007). *Impacto de la ciencia y la tecnología en la sociedad actual: Estrategias de medición*. La Plata: Universidad Nacional de la Plata

Fernández, Cristina (10/12/2007). Discurso de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa, Congreso de la Nación. Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/congreso/asuncion/Asunci%C3%B3n.Cristina.2007.pdf>

Hurtado, Diego (2019). Proyectos de país en disputa: ¿Qué hacer con la ciencia y la tecnología? *Ciencia, Tecnología y Política*. Volumen 2. N° 2, pp. 1-9.

Hurtado, Diego, Bianchi, Matías & Lawler, Diego (2017). Tecnología, políticas de Estado y modelo de país: el caso ARSAT, los satélites geoestacionarios versus “los cielos abiertos”. *Epistemología e Historia de la Ciencia*. Volumen 2. N° 1, pp. 48-71.

Kern, Alejandra (2008). *Relaciones entre ciencia, tecnología y política en procesos de cooperación internacional: Análisis de un caso de cooperación entre Argentina y Alemania en el campo de las tecnologías informáticas*. Tesis doctoral. FLACSO – Sede Académica Argentina.

Kreimer, Pablo (2006). ¿Dependientes o integrados? La ciencia latinoamericana y la nueva división internacional del trabajo. *Revista Nómadas*. N° 24, pp. 199-212.

Macri, Mauricio (30/10/2015). Palabras del Presidente de la Nación en la Red Social Facebook. Disponible en: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10153753997658478&id=55432788477&set=a.105382683477>

Morasso, Carla & Pereyra Doval, María Gisela (2019). El lugar del Sur en las lógicas de la dependencia: Notas sobre la política exterior macrista. En: Iglesias, Esteban & Lucca, Juan Bautista (comps.). *La Argentina de Cambiemos*. Rosario: UNR Editora, pp. 373-392.

Morasso, Carla (2018). La política exterior de la administración Macri: ¿un retorno a los años 90? Por los caminos de la dependencia: reflexiones en torno a la orientación de la política exterior macrista. *Perspectivas: Revista de Ciencias Sociales*. Volumen 3. N° 6, pp. 262-278.

Oregioni, María Soledad (2013). La internacionalización de la universidad en Argentina a principios del siglo XXI: desde una “orientación exógena” hacia una “orientación endógena”. En: Delgado, Guillermo, Pérez, María Eugenia & Oregioni, María Soledad (eds.). *El papel de la universidad en el desarrollo*.

Buenos Aires: CLACSO / BUAP, pp. 163-186.

Oregioni, María Soledad (2019). Reflexiones sobre internacionalización universitaria y dinámicas de cooperación Sur-Sur desde una perspectiva contrahegemónica a la globalización neoliberal y neocolonial. *Arkho, Movimiento*. Volumen 14. N° 7, pp. 17-20.

Russell, Roberto & Tokatlian, Juan Gabriel (2002). El lugar de Brasil en la política exterior de Argentina: La visión del otro. *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*. Volumen 42. N°167, pp. 405-428.

Russell, Roberto & Tokatlian, Juan Gabriel (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización: Una readaptación contemporánea* (1ª ed.). Buenos Aires: Capital Intelectual.

Russell, Roberto & Tokatlian, Juan Gabriel (2013). América Latina y su gran estrategia: Entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*. N°104, pp. 157-180.

Sebastián, Jesús & Benavides, Carlos (2007). *Ciencia, tecnología y desarrollo*. Madrid: AECID.

Sebastián, Jesús (2004). *Cooperación e internacionalización de las universidades*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Torres, Miguel (2009). Política exterior y deuda externa en Argentina: La posición del gobierno de Cristina Fernández. *Reflexión Política*. Volumen 11. N° 22, pp. 118-130.

Vera, Nevia & Colombo, Sandra (2020). Reflexiones en torno a la cooperación internacional en ciencia y tecnología y la diplomacia científica: Los casos de Estados Unidos y la República Popular China. En: López, María Paz (comp.). *Perspectivas sobre la cooperación internacional en ciencia, tecnología y universidad: Políticas, prácticas y dinámicas a principios del siglo XXI*. Tandil: UNICEN & CEIPIL, pp. 15-40.

Wallerstein, Immanuel (1974). *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.



El Paradigma del Vivir Bien en la construcción del Estado Plurinacional en Bolivia

*Carolina Belén Martínez**



* Licenciada en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Doctoranda en Relaciones Internacionales (UNR). Docente en el Seminario Prácticas Preprofesionales y en la Cátedra Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Coordinadora del Área de Internacionalización de la UNR.
Correo electrónico: martinez.cb87@gmail.com

Introducción

A principios del siglo XXI, resurgieron con fuerza en América Latina los debates en torno al desarrollo, impulsados por cuestionamientos al crecimiento económico convencional y por la preocupación frente a la crisis ecológica global, el deterioro ambiental y los límites del modelo capitalista (Gudynas, 2011; Gudynas & Acosta, 2011). Así, aparecen en la literatura abordajes en torno a diferentes alternativas que buscan romper con las bases culturales e ideológicas del desarrollo contemporáneo y apelar a otras visiones y prácticas.

Entre los enfoques que cobran protagonismo se rescatan las teorías cepalinas del desarrollo (Prebisch, 1949) y la teoría de la dependencia (Furtado, 1964; Frank, 1967; Cardoso y Faletto, 1969; Sunkel y Paz, 1970; Dos Santos, 1972). Bajo este proceso se incorporan a la discusión, principalmente de la mano de los movimientos sociales indígenas, los postulados del Vivir Bien (o Buen Vivir) defendiendo la necesidad de plantear una concepción alternativa a la visión contemporánea de desarrollo regida por las reglas del capitalismo promoviendo una nueva relación entre las personas y el medio ambiente (Dávalos, 2011).

El Vivir Bien es una noción plural y en construcción, proveniente de varios países de América Latina que recuperan posturas claves ancladas en los conocimientos y saberes propios de los pueblos indígenas. Los casos más sobresalientes donde se discuten estas expresiones se encuentran en Bolivia y Ecuador al haber incorporado en sus constituciones nacionales los postulados del Buen Vivir –*Sumak Kawsay* en quechua– en el caso de Ecuador y del Vivir Bien –*Suma Qamaña* en aymara– en el caso de Bolivia (Gudynas, 2011).

Es así como el paradigma del Vivir Bien emerge en Bolivia en un contexto de crisis profunda del modelo neoliberal instaurado bajo el paraguas del Consenso de Washington, cuyas políticas ortodoxas, aplicadas durante los años noventa, no lograron revertir la pobreza, la desigualdad ni la debilidad estructural del Estado (Lustig, 2020).

Esta situación obró como caldo de cultivo para la reemergencia paulatina de movimientos sociales populares, en especial, los de origen indígena-campesino que cuestionaron las recetas neoliberales y demandaron una transformación estructural del Estado. Esta dinámica encontró su punto de inflexión con la llegada al gobierno de Evo Morales Ayma en diciembre de 2005, a través del Movimiento al Socialismo-Instrumento para la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP). A poco tiempo de su arribo, el nuevo gobierno dispuso un conjunto de directrices orientadas a establecer la reestructuración del Estado y la sociedad con eje en el cambio y en el paradigma del Vivir Bien, tanto para la dimensión doméstica como externa de la agenda estatal. Este paradigma no representa un mero ajuste de políticas, sino una propuesta de ruptura conceptual con las lógicas occidentales de progreso y bienestar.

El presente capítulo¹ se dedica a analizar los fundamentos teóricos y conceptuales que vertebran el paradigma del Vivir Bien, rastreando su evolución desde la cosmovisión de los pueblos originarios de la región andina hasta su consolidación como principio rector y articulador en la construcción del Estado Plurinacional de Bolivia.

Para abordar este objetivo, el análisis se estructura en dos ejes principales. En primer lugar, se realiza una revisión de las principales perspectivas académicas sobre el Vivir Bien sostenidas por autores clave, culminando en una propuesta de operacionalización del concepto para su estudio. En segundo lugar, se examinan las materializaciones concretas de este paradigma, centrándose en la revisión de documentos oficiales y en las acciones más destacadas implementadas en Bolivia durante los primeros años del gobierno de Evo Morales.

Fundamentos filosóficos del Vivir Bien

Para comprender el espíritu del *Suma Qamaña* (Vivir Bien en aymara) es indispensable analizar sus orígenes conceptuales, los cuales marcan una clara diferenciación con las nociones occidentales de desarrollo y bienestar. El abordaje teórico conceptual del Vivir Bien se cimenta en la cosmovisión y sabiduría ancestral de los pueblos originarios de América Latina. Este paradigma no busca ser un desarrollo alternativo más, sino una verdadera alternativa al desarrollo, cuestionando los pilares mismos del progreso lineal, la acumulación material y la relación instrumental con la naturaleza que caracteriza al modelo hegemónico de desarrollo capitalista.

Bajo la cosmovisión de los pueblos andinos, se propone la noción de *Biosofía* en lugar de la filosofía occidental a la cual se critica. Una filosofía que “recupera la sabiduría de los Pueblos Originarios para un mundo nuevo que rompa con el eurocentrismo y occidentalismo del pensamiento filosófico” (Estermann, 2006, en Vicepresidencia de Bolivia, 2023: 62).

Esta visión alternativa busca recuperar los saberes de los pueblos originarios para construir un pensamiento que sea verdaderamente situado y que rompa con el paradigma hegemónico. La concepción tradicional de la filosofía, centrada en el logos (razón) y con un enfoque eurocéntrico-occidental, es desafiada por una nueva aproximación que prioriza la sofía (sabiduría) enfocada en la vida (Vicepresidencia de Bolivia, 2023).

La Biosofía propone la instauración de un nuevo diseño civilizacional. el Vivir Bien, identificado como el imperativo ético y práctico para la codificación de la Biosfera y su rescate ante la coyuntura de crisis (climática, financiera y axiológica) que ha sido inadvertidamente promovida por los fundamentos del pensamiento occidental. Esta perspectiva holística re-

1. Este trabajo se enmarca en el proceso de investigación doctoral de la autora. En tal sentido, lo planteado aquí representa un avance sobre los ejes principales de la elaboración de la tesis, principalmente aquellos que formarán parte del marco teórico.

configura la relación con la Naturaleza: de una entidad separada a un vínculo de estricta simbiosis y codependencia mutua, posicionando la existencia plena como centro trascendental de la existencia (Vicepresidencia de Bolivia, 2023).

Esta aproximación epistemológica del Vivir Bien se fundamenta en las *Epistemologías del Sur*, demarcándose de la racionalidad occidental. A diferencia del modelo hegemónico que prioriza la deducción teórica para interpretar la realidad y prefigurar el futuro, el Vivir Bien propone una sustitución paradigmática. Su objetivo es reemplazar las bases fundacionales y las premisas estructurales de la sociedad occidental por aquellas derivadas de las cosmovisiones ancestrales y milenarias (Choquehuanca, 2022).

El Vivir Bien demanda una transición radical del antropocentrismo (centrado en el ser humano) al *cosmobiocentrismo*. Ello significa que pone a la Madre Tierra (Pachamama) en el centro de todo; la Madre Tierra es reconocida como un ser vivo y la fuente y origen de todos los derechos, incluyendo los derechos humanos; y el ser humano es concebido como parte integral de la Naturaleza, no como un observador ajeno o con derecho a usar y abusar (Vicepresidencia de Bolivia, 2023).

En contraste con la visión occidental donde el planeta es una materia inerte y el medioambiente se cuida para la utilidad del ser humano, el Vivir Bien plantea que la Pachamama (Madre Tierra) es la fuente de vida, y que todos somos sus hijos. “El Vivir Bien se basa en la conciencia Pachamama, que es una etapa superior de la humanidad. Esta conciencia reconoce que la vida no se limita a lo humano y que el ser humano no es el centro de la vida. Considera que las plantas, los árboles, las montañas y los ríos son tan importantes como el ser humano. Esta conciencia Pachamama emerge de la concepción cosmogónica ancestral de los pueblos indígenas originarios” (Huanacuni Mamani, 22/04/2025).

Para la cosmovisión aymara –pueblo al cual pertenece Evo Morales– *Suma Qamaña* se traduce de la siguiente forma: Suma significa plenitud, sublime, excelente, magnífico, hermoso y Qamaña, vivir, convivir, estar siendo, ser estando. Por lo tanto, a pesar de no existir una traducción literal al español, el Vivir Bien es el proceso de la vida en plenitud; la vida en equilibrio material y espiritual. Es el camino y el horizonte de la comunidad que implica, primero, saber vivir y luego, saber convivir (Huanancuni Mamani, 2015).

El modelo de desarrollo occidental está asociado a la producción de bienes; con la riqueza, y es inherente al vivir mejor. En cambio, el Vivir Bien busca el equilibrio, la armonía, el consenso y la complementariedad. Este se contraponen explícitamente a la lógica occidental de vivir mejor, la cual se asocia a un progreso lineal basado en la competencia, la acumulación material ilimitada y el consumo, generando asimetrías en los estándares de vida entre los Estados. El vivir mejor implica una jerarquía en la que unos viven bien a costa de otros y de la depredación del entorno (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2006).

“El Vivir Bien se diferencia del concepto occidental de vivir mejor en varios aspectos fundamentales. Mientras que el vivir mejor occidental se centra en un enfoque antropocéntrico, pensando en el bienestar de los seres humanos y en una mejora comparativa; el Vivir Bien se basa en un enfoque cosmobiocéntrico. Esto significa “vivir en plenitud y armonía no solo con los seres humanos, sino también con los seres no humanos como animales, plantas, el agua, el clima, la lluvia, el viento y las montañas (...) Además, el Vivir Bien no separa lo espiritual de lo material, ni la ética de la política, ni al individuo de la comunidad, a diferencia del paradigma occidental que ha individualizado a las personas y roto la comunidad (...) El Vivir Bien critica la acumulación y el antropocentrismo, proponiendo un equilibrio ecológico, armonía y una vida en comunidad como criterio de bienestar, en lugar de los indicadores de desarrollo occidentales basados en el PIB y el crecimiento económico” (Alurralde, 02/07/2025).

Abordaje conceptual del Vivir Bien

Siguiendo los planteamientos realizados por diversos autores estudiados – Acosta (2008), Choquehuanca (2010), León (2010), Gudynas (2011, 2012, 2021), Arkonada (2012), Mamani (2012), Romero y Lanza (2012), Huanacuni Mamani (2015)–, el Vivir Bien puede ser explicado desde una mirada interdisciplinaria en tanto concepto plural y en construcción, presentándose como una respuesta posible a las críticas del postdesarrollo. Más allá de las diferentes posturas en torno a este concepto, es posible identificar elementos unificadores. Entre ellos, se encuentra el cuestionamiento al desarrollo entendido solamente como progreso o crecimiento económico y el reclamo de otra relación con la naturaleza y con la madre tierra como se ha indicado. Según Choquehuanca (2010: 10), “Vivir Bien es recuperar la vivencia de nuestros pueblos, recuperar la cultura de la vida y recuperar nuestra vida en completa armonía y respeto mutuo con la madre naturaleza, con la Pachamama, donde todo es vida”. No se trata de un estado de posesión material, sino de una búsqueda constante de equilibrio, armonía y complementariedad entre los seres humanos, la comunidad y, fundamentalmente, la Madre Tierra, concebida como un ser vivo con el que se coexiste. Esta perspectiva implica transformaciones profundas en la concepción de desarrollo occidental ya que las políticas públicas de dicho modelo y los principios del liberalismo económico no han puesto foco en planes que se orienten a reducir las asimetrías sociales y a mejorar la calidad de vida de la población, entendiéndola como un todo.

Para la presente investigación, el Vivir Bien es entendido más allá de un concepto o de un paradigma filosófico o de una concepción cosmogónica; es una alternativa política (Gudynas, 2011; Arkonada, 2012; Romero y Lanza, 2012; Mamani, 2012). Ello significa que en el Vivir Bien convergen diferentes visiones de los pueblos y naciones ancestrales al tiempo que formula un desarrollo incluyente en el cual se reconozca al ser humano y a la naturaleza

como sujeto y fin (León, 2010). El Vivir Bien es la interpelación crítica al mito de la modernidad, que ha apuntalado un sistema civilizatorio occidental, patriarcal y capitalista. El Vivir Bien es el nacimiento de las filosofías, epistemologías y pensamiento propios de los pueblos, que tienen como objetivo máximo el vivir en equilibrio, armonía y complementariedad entre todos y con el todo.

Resulta interesante señalar que, si bien el Vivir Bien recupera saberes intrínsecos de los pueblos indígenas apartándose de las ideas convencionales, desde los estudios académicos, “tampoco rechaza algunos aportes contemporáneos que parten del saber occidental, en especial aquellas corrientes críticas y contestatarias como las que ejemplifica el ambientalismo o feminismo” (Gudynas & Acosta, 2011: 76).

Un aporte teórico fundamental para la comprensión del Vivir Bien como proyecto de Estado y como propuesta de ordenamiento mundial proviene de la conceptualización de la *Geopolítica del Vivir Bien* (o Geopolítica de la Vida), desarrollada por David Choquehuanca Céspedes (2022) dirigente sindical, diplomático y político boliviano de ascendencia aymara². Esta perspectiva, surgida desde los pueblos del Sur, específicamente desde el Estado Plurinacional de Bolivia, busca la descolonización de la geopolítica tradicional, la cual está intrínsecamente ligada a la lógica de dominación del sistema mundial capitalista y moderno, causante de las múltiples crisis estructurales contemporáneas.

El corazón de este enfoque es la reposición de Gea, Gaia, Pachamama o Madre Tierra como fuente de origen de la vida y centro de las relaciones políticas, tanto en el ámbito nacional como internacional. Al posicionar el Vivir Bien y a la Madre Tierra en el centro de la política, se promueve una transición hacia un nuevo orden mundial basado en el cosmobiocentrismo. “La conquista, la colonización, la república, el liberalismo, el neoliberalismo nos han destotalizado, desestructurado y desenergizado. El Vivir Bien es la nueva totalización para volver al camino del equilibrio sobre la base de los Códigos del Vivir Bien (...) además, sienta las bases para conducir la política nacional y exterior del Estado Plurinacional de Bolivia, y aspira a inspirar a otros pueblos del mundo a instaurar un horizonte de vida en armonía y equilibrio con la Madre Tierra” (Choquehuanca, 2023: 192).

Ahora bien, a los fines de este trabajo y considerando las particularidades de Bolivia, esta investigación se apoya además de los aportes recién enunciados de Choquehuanca, en el enfoque del intelectual aymara y excanciller de Bolivia Fernando Huanacuni Mamani (2015) y los planteos de Eduardo Gudynas (2011, 2012, 2021).

Como se indicó en la introducción, para el MAS, las crisis experimentadas a fines de la década del noventa, tanto en Bolivia como en otros países de la región que aplicaron políticas neoliberales, fueron un llamado de atención

2. David Choquehuanca Céspedes se desempeñó en Bolivia como ministro de Relaciones Exteriores desde 2006 a 2017; y como vicepresidente desde 2020 a 2025.

para recuperar el paradigma del Vivir Bien. Al respecto, Huanacuni señala que el Vivir Bien es una respuesta a los problemas de la modernidad, incluyendo la alimentación y la política, y propone una forma de gobernanza distinta a la occidental. El autor menciona que, a diferencia de la democracia occidental que se reduce al voto, la concepción de gobernanza del Vivir Bien en las comunidades implica una participación permanente del pueblo en sus diferentes instancias (Huanancuni Mamani, 22/04/2025).

Operacionalización del Vivir Bien

En virtud de la complejidad que reviste la comprensión del Vivir Bien en tanto paradigma filosófico y concepto plural, se retoma el planteamiento realizado por David Choquehuanca, que ha sido presentado en el apartado anterior. El autor presenta los *Códigos del Vivir Bien*; los cuales se definen como los principios, símbolos y saberes milenarios que han sido protegidos durante siglos por las sociedades ancestrales para guiar el camino de la vida y el horizonte del Vivir Bien y que están incorporados en la Wiphala (Choquehuanca, 2023).

El asesor y político Diego Pacheco explica que “en lugar de una definición única, se ha trabajado en la identificación de códigos del vivir bien. Estos códigos (...) son orientaciones, principios y normas a seguir para alcanzar el Vivir Bien (...) estos códigos, aunque diversos, comparten un denominador común: vivir con respeto por la Madre Tierra, la naturaleza, ser parte de ella, coexistir con la comunidad y entender que todo tiene conciencia. Esto trasciende la definición inicial y se enfoca en una visión cosmobiocéntrica, común a todos los pueblos, que no puede ser homogeneizada en una sola definición debido a su contextualidad específica” (Pacheco, 03/06/2025).

Como se viene desarrollando, el Vivir Bien es un paradigma filosófico, pero también debe concebirse como uno de los principales pilares del proyecto político del MAS en Bolivia. El Vivir Bien es un proceso; es una nueva forma de entender la relación Estado-sociedad y Estado-economía. Al mismo tiempo, plantea una crítica profunda al modelo económico hegemónico y al patrón tradicional de desarrollo, al tiempo que propone una reorganización del vínculo entre las personas, la sociedad y la naturaleza.

Por todo lo expuesto hasta el momento, y tomando en consideración el estudio realizado por Choquehuanca, se propone a continuación una operacionalización³ del Vivir Bien con miras a favorecer su comprensión analítica desde la disciplina de las Relaciones Internacionales.

3. La operacionalización aquí presentada se realizó en función de los objetivos de la tesis doctoral de la autora.

VIVIR BIEN	
Dimensiones	Indicadores
Dimensión doméstica	<ul style="list-style-type: none"> ● Fundamentos filosóficos ● Principios ordenadores ● Vínculo Estado-mercado ● Vínculo Estado-sociedad
Dimensión externa	<ul style="list-style-type: none"> ● Fundamentos filosóficos ● Principios ordenadores ● Política exterior ● Diplomacia de Los Pueblos

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, el Vivir Bien, se aborda en su dimensión interna y externa. Dentro de la dimensión interna los indicadores son: *i)* los fundamentos filosóficos que guían el Vivir Bien; *ii)* sus principios ordenadores; *iii)* el vínculo Estado-mercado (medidas de nacionalización de sectores económicos estratégicos generadores de excedentes económicos, ejes ordenadores de los contratos pos nacionalización, medidas de fomento de industrialización de sectores económicos claves y políticas de gestión ambiental) y *iv)* el vínculo Estado-sociedad (políticas sociales para combatir la pobreza y la desigualdad, evolución del gasto social, participación de la renta hidrocarburífera en las medidas de redistribución).

Por otra parte, los indicadores de la dimensión externa del Vivir Bien son: *i)* los fundamentos filosóficos; *ii)* sus principios ordenadores; *ii)* política exterior y *iv)* Diplomacia de los Pueblos. En este punto es necesario hacer una distinción entre política exterior y diplomacia. Así, a los fines de este trabajo, la noción de política exterior se sustenta a partir de los aportes de Webber & Smith (2002: 9), quienes refieren que la misma está conformada por “la búsqueda de objetivos, valores establecidos, decisiones y acciones adoptadas por los Estados y los gobiernos nacionales en su nombre, en el contexto de relaciones exteriores de sociedades nacionales y que constituye un intento para diseñar, manejar y controlar las relaciones internacionales de las sociedades nacionales”. Por su parte la diplomacia está compuesta por las herramientas pacíficas que se emplean y las acciones que se ejecutan para alcanzar lo que se propone en la política exterior (Vilariño Pintos, 2016).

Para el caso de la política exterior sus indicadores son: *i)* principales objetivos y ejes ordenadores; *ii)* temas prioritarios en la agenda externa; y *iii)*

programas a implementar en los ámbitos multilaterales y en los vínculos bilaterales. Para la Diplomacia de los Pueblos, los indicadores son: *i*) ejes rectores del quehacer diplomático; *ii*) acciones emprendidas en el ámbito multilateral (Naciones Unidas, ALBA, UNASUR) y *iii*) acciones emprendidas en las vinculaciones bilaterales regionales (Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Venezuela) y extrarregionales (Estados Unidos, China, Europa)

Materialización del Vivir Bien en Bolivia

La idea de cambio fue central en el ascenso del Movimiento al Socialismo (MAS) al poder, permeando transversalmente su proyecto político y siendo constantemente referenciada por Evo Morales. Para el exmandatario, la consolidación de un quiebre con el pasado y la construcción de un nuevo orden sociopolítico y económico era un proceso complejo con múltiples actores. La estrategia del MAS se articuló en torno al “Socialismo Comunitario para Vivir Bien”. Esto implicaba una transición desde un Estado capitalista (caracterizado como colonial) hacia un nuevo modelo, donde lo *viejo* y lo *nuevo* coexistirían. Este socialismo se nutre de la cosmovisión originaria andina que propone el Vivir Bien, y del socialismo/comunismo como forma de organización social. Se presenta como un proyecto emancipador, anticolonial (lucha contra el racismo y colonialismo interno/externo), anticapitalista (contra todas sus formas) y antiimperialista (por la soberanía económica y política).

Como se ha referenciado, el paradigma del Vivir Bien constituye el cimiento filosófico y político del proyecto de gobierno del MAS en Bolivia. En esta investigación, se comprende que, en principio, la materialización del Vivir Bien se encuentra en la nueva Constitución Política del Estado (CPE) promulgada en el 2009 y en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) que establecen las directrices de acción centrales para el ámbito doméstico y la política exterior del país. “Este paradigma, en el caso boliviano, es el norte orientador para la construcción del Estado Plurinacional y la puesta en marcha de un modelo de economía plural, holístico, que rompa con la visión capitalista de desarrollo asentada en el extractivismo y en la enajenación de nuestros recursos naturales” (Romero & Lanza, 2012: 55). Su incorporación en la Constitución no fue un mero ejercicio retórico, sino la formalización de una ruptura epistemológica con respecto a las nociones occidentales de progreso y desarrollo.

De acuerdo con lo expresado en el primer PND, puede apreciarse que los principios del Vivir Bien se relacionan con la forma de organización económica del Estado, donde también se apuntan algunos cambios en el camino del desarrollo. El Vivir Bien expresa para el MAS el encuentro entre pueblos y comunidades, respetando la diversidad e identidad cultural. “La concepción lineal y secuencial de progreso es insuficiente para comprender la nueva propuesta de desarrollo porque requiere de una comprensión integral, holística, radial y acumulativa, capaz de abarcar situaciones no homo-

géneas y a la vez incorpora aspectos desde lo cultural, económico, político y social” (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2007: 9).

El horizonte del Vivir Bien ha catalizado una profunda transformación estructural en el Estado boliviano, principalmente a través de la refundación del país como el Estado Plurinacional de Bolivia en 2009. Esta transformación se concibe como el resultado del despertar político de las naciones y pueblos indígenas y del pueblo boliviano en general, buscando construir su propio proyecto político. El objetivo central de este cambio es transitar de un estado colonial, republicano y neoliberal a un Estado Plurinacional, superando las múltiples crisis globales causadas por el antropocentrismo y el capitalismo.

Considerando los indicadores propuestos en el apartado anterior, se presentan algunas políticas concretas de los primeros años del gobierno de Evo Morales tras su llegada a la presidencia en Bolivia que permiten visualizar cómo el Vivir Bien permeó el proyecto político del MAS y fue cimiento de la construcción del estado Plurinacional⁴.

Ámbito Interno: Cambios Estructurales y Políticas Sociales

Las propuestas esgrimidas en el PND de 2006 son la base del nuevo proceso de transformación emprendida y su objetivo principal se enfoca en la supresión de las causas que originan la desigualdad y la exclusión social del país. Sus cuatro pilares son:

- *Bolivia Digna*: Erradicar la pobreza y la inequidad y lograr un patrón equitativo en la distribución del ingreso.
- *Bolivia Democrática*: Construir un Estado Plurinacional donde el pueblo ejerza el control social y comunitario.
- *Bolivia Productiva*: Diversificar la matriz productiva con el fin de cambiar el patrón primario-exportador de minerales e hidrocarburos.
- *Bolivia Soberana*: Fomentar la construcción de un Estado con autodeterminación y con identidad propia en materia de política exterior. Se apela también a la defensa de los principios que son de interés para las comunidades indígenas y la diversificación de los vínculos del país (Plan Nacional de Desarrollo, 2006).

Algunos de los principios del Vivir Bien vislumbrados en los PND son: dismantelamiento del colonialismo y neoliberalismo; soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral; capacidad social (relacionada con la

4. El racconto de políticas que se muestran en este capítulo no es exhaustivo, quedando la realización de un desarrollo más profundo para la redacción de la tesis doctoral.

búsqueda de un nuevo vínculo entre el Estado y la sociedad que sea armónico y con redistribución social para erradicar la pobreza y buscar condiciones dignas de vida para la población); socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía; capacidad productiva (el Estado Plurinacional debe recuperar la administración productiva y la administración de los servicios vitales de manera directa); capacidad de articular, relacionarse y convivir con los países circundantes (buscar relaciones en el marco del respeto mutuo, bajo el concepto de complementariedad y de no subordinación de un Estado a otro y generar nuevos mecanismos de integración complementaria de los pueblos con soberanía); soberanía sobre los recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra; soberanía ambiental con desarrollo integral, respetando los derechos de la Madre Tierra.

Un hito fundamental que resulta necesario resaltar fue la nacionalización de los hidrocarburos en 2006. Para Morales, la recuperación del control estatal sobre este sector estratégico era clave para transformar la relación Estado/economía y Estado/sociedad. La nacionalización, decretada el 1 de mayo de 2006, recuperó la “propiedad, posesión y control total y absoluto” de estos recursos para el Estado, revalorizando lo estatal en todas las fases de la industria, desde la exploración hasta la comercialización. Esta medida se asoció con los objetivos de una *Bolivia Digna y Productiva*.

En cuanto a la política social, el gobierno del MAS buscó, a través de diversos programas, reconfigurar la relación Estado-sociedad, particularmente con los grupos vulnerables (campesinos e indígenas), que eran su base política. Desde 2006, la política social evolucionó hacia una distribución más equitativa de los recursos públicos, incorporando el Vivir Bien en su diseño. Se observó una menor dependencia del financiamiento externo, con un 91% del gasto público social en 2007 proveniente de recursos internos (Morales, 2010: 7). La Estrategia Nacional de Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario, inserta en el PND, buscó responder a la inequidad y exclusión social. Su objetivo fue construir un “comunitarismo intercultural y democrático”, creando capacidades individuales y comunitarias a través de la educación, salud, vivienda y saneamiento básico, en articulación con la vida económica, social, cultural y política, superando el asistencialismo neoliberal. La meta era reducir la extrema pobreza del 38.2% en 2005 al 29.5% en 2011 (Morales, 2010: 10).

La CPE de 2009 es un pilar fundamental. Busca reflejar la heterogeneidad y diversidad sociocultural del país. Bolivia se funda como un Estado Plurinacional Comunitario e Intercultural (Art. 1) y adopta valores indígenas como el *Suma Qamaña* (Art. 8). Reconoce 36 idiomas oficiales y garantiza la libertad de religión según las cosmovisiones de cada pueblo. Dedicó un capítulo a los derechos materiales y simbólicos de los pueblos indígenas, incluyendo sistemas políticos, jurídicos, económicos propios y el derecho a la consulta previa. Establece una democracia representativa, participativa y comunitaria (Art. 11) y tres jurisdicciones de justicia (ordinaria, agroambiental e

indígena). Reconoce cuatro autonomías (departamentales, municipales, regionales e indígena originario campesinas), fundamentando la autonomía indígena en el autogobierno y la libre determinación. El modelo económico es plural, orientado a mejorar la calidad de vida y el Vivir Bien, bajo principios de complementariedad, reciprocidad y solidaridad. Se establece la propiedad y control estatal sobre los recursos naturales.

Ámbito Externo: Política Exterior y Diplomacia de los Pueblos

Por último, el Vivir Bien, en tanto cimiento del proyecto político de Evo Morales, también encontró un lugar en el marco de la política exterior.

Cabe subrayar que la política exterior de Bolivia se ha caracterizado históricamente por ser fundamentalmente reactiva, más que propositiva y se diseñaba según los intereses y/o contactos empresariales de las administraciones de turno. A partir del ascenso de Morales a la presidencia, puede observarse que la política exterior incursionó en un proceso de cambio con la intención de marcar una clara diferencia con las administraciones anteriores. El enfoque propuesto por el MAS se sustenta en la valoración de la identidad nacional, la defensa de los recursos naturales y la articulación de alianzas estratégicas para mejorar la proyección geopolítica en la región y el mundo, teniendo como eje el Vivir Bien. Siguiendo el PND, en la formulación de una *Bolivia Soberana*, esta política posee los siguientes pilares:

- 1) *Diplomacia de los pueblos a través de la cual se pretende anteponer los intereses de la nación frente a los de un sector.*
- 2) *Ejercicio efectivo de la soberanía que contribuya a proyectar nuevos modelos de cambio para la convivencia armónica internacional.*
- 3) *Diversidad cultural donde se tengan en cuenta los valores que promueven los pueblos indígenas y originarios de Bolivia.*
- 4) *Armonía con la naturaleza con miras a buscar un desarrollo integral, diverso e integrador en armonía con la Tierra.*
- 5) *Reducción y superación de las asimetrías para fomentar la complementariedad y la solidaridad antes que la competitividad entre los pueblos (Plan Nacional de Desarrollo, 2007: 174).*

Para el MAS, los pilares señalados también son una herramienta que aporta a la construcción de un Estado Plurinacional. La resignificación de la identidad cultural, la comunidad, la armonía entre los hombres y la naturaleza juegan un rol trascendental en la nueva visión de las relaciones internacionales orientada al Vivir Bien, al igual que las políticas aplicadas en el ámbito interno. En este sentido, se comparten las ideas de Trejos (2012), quien

sostiene que la inserción internacional de Bolivia a partir del MAS apela discursivamente a tres líneas temáticas: indigenismo, anticapitalismo/antiimperialismo y ambientalismo. Estas últimas se condicen con lo expresado en el PND donde el gobierno de Morales propone “constituir al nuevo Estado boliviano en un actor internacional independiente, soberano y con identidad propia, mediante una política exterior orientada a la acción política y diplomática con presencia de los pueblos y defensa de los recursos naturales” (Plan Nacional de Desarrollo, 2007: 180).

Desde una óptica general, puede considerarse que los postulados del Vivir Bien han estado presentes en el diseño de política exterior propuesto por la administración Morales. A modo de síntesis, la política exterior del MAS se caracterizó por:

- *Dignidad y Soberanía*: Postura antimperialista y rechazo a injerencias externas.
- *Integración Regional*: Fortalecimiento de organismos como UNASUR, CELAC y ALBA.
- *Diplomacia de los Pueblos*: Énfasis en la participación social y la voz de los movimientos indígenas en la arena internacional.
- *Relaciones bilaterales*: revalorización de la región con el fin de intensificar los contactos con los gobiernos con afinidad político-ideológica y la búsqueda de socios con ejes en la reciprocidad y la solidaridad.
- *Multipolaridad*: espacios multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas han sido aprovechados para difundir sus principios de PE. Búsqueda de alianzas con países del Sur Global (China, Rusia, Irán).
- *Defensa de la Pachamama/Madre Tierra*: Liderazgo en foros internacionales sobre cambio climático y propuesta de derechos para la Madre Tierra. Crítica al modelo extractivista global y denuncia del consumo excesivo.

Conclusiones

El análisis desarrollado en este capítulo confirma que el caso boliviano, bajo los gobiernos del Movimiento al Socialismo (MAS), representa un intento paradigmático y sumamente complejo de construir un proyecto político cimentado en el paradigma del Vivir Bien. La consagración constitucional de este principio rector no fue un mero ejercicio retórico, sino la base de una profunda transformación del modelo de desarrollo en el plano doméstico y una redefinición audaz de la política exterior.

La operacionalización del concepto permitió identificar las dos grandes dimensiones de su materialización: la dimensión doméstica, marcada por la nacionalización de sectores estratégicos (hidrocarburos) y una intensa redistribución de la renta para reducir la pobreza; y la dimensión externa,

donde la *Geopolítica del Vivir Bien* impulsó una Diplomacia de los Pueblos cosmobiocéntrica y descolonizadora en escenarios multilaterales y regionales.

Bolivia se consolidó como un ejemplo de proyecto político que logró inscribir los saberes ancestrales no solo como fuente de resistencia cultural, sino como una propuesta concreta para un nuevo diseño civilizacional. El Vivir Bien se establece, así como un concepto ineludible y vital para el debate contemporáneo que atraviesa la justicia social, ambiental y la reconfiguración geopolítica del Sur Global.

Como reflexión final y línea de investigación prospectiva, la experiencia boliviana obliga a interrogarse sobre los límites estructurales y las contradicciones inherentes del paradigma del Vivir Bien como una verdadera alternativa posextractivista y posdesarrollista en el contexto geopolítico y económico de América Latina.

Referencias bibliográficas

Alurralde, Juan Carlos (02/07/2025). Entrevista realizada por la autora de manera virtual.

Acosta, Alberto (2008). El Buen Vivir, una oportunidad por construir. *Ecuador Debate*, N° 75, pp. 33-47. Disponible en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/4162>.

Arkonada, Katu (2012). *Transiciones hacia el Vivir Bien o la construcción de un nuevo proyecto político en el Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: Ministerio de Culturas, Estado Plurinacional de Bolivia. Disponible en: http://www.socioeco.org/bdf_fiche-publication-898_es.html.

Canelas, Manuel & Verdes, Francisco (2011). La nueva política exterior boliviana (2005-2010): más autonomía y nuevos desafíos. En: Errejón, Íñigo & Serrano, Alfredo (coords.) *¡Ahora es cuándo, carajo!, del asalto a la transformación del Estado en Bolivia*. España: El Viejo Topo, pp. 239-266.

Choquehuanca Céspedes, David (2010). Hacia la reconstrucción del Vivir Bien. *América Latina en movimiento*, N° 452, pp. 8-13. Disponible en: <http://alainet.org/publica/alai452w.pdf>.

Choquehuanca Céspedes, David (2023). *Geopolítica del Vivir Bien*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009). Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>.

Decreto Supremo N° 29272. Plan Nacional de Desarrollo (12/09/2007). Disponible en: <http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/Plan%20>

Nacional%20de%20Desarrollo.pdf.

Gudynas, Eduardo (2011). Buen Vivir: Germinando alternativas al desarrollo. *Revista América Latina en Movimiento*. N° 462, pp. 1-20. Disponible en: <http://www.uv.mx/personal/jmercon/files/2011/08/alai462-Buen-vivir-y-Gudynas.pdf>.

Gudynas, Eduardo & Acosta, Alberto (2011). La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Utopía y Praxis Latinoamericana*. N° 53, pp. 71-83. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27919220007>.

Gudynas, Eduardo (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva sociedad*. N° 237, pp. 128-146.

Gudynas, Eduardo (2021). Organización, estructura y funcionalidad en alternativas de desarrollo: metodología y estudio de caso. En: Acosta Alberto, García-Macías, et al. *Postdesarrollo: Contexto, contradicciones y futuros*. Quito: Abya Yala, pp. 279-305.

Huanacuni Mamani, Fernando (2015). *Vivir Bien/Buen Vivir. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias de los pueblos ancestrales*. La Paz, CAOI.

Huanacuni Mamani, Fernando (22/04/2025). Entrevista realizada por la autora de manera virtual.

León, Magdalena (2008). El 'buen vivir': objetivo y camino para otro modelo. *Análisis Nueva*, pp. 136-155. Disponible en: chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://base.socioeco.org/docs/el_buen_vivir_objetivo_y_camino_para_otro_modelo.pdf

Mamani, Amalia (2012). La despatriarcalización entre momento constituyente y momento constitutivo. En: Arkonada, Katu. *Transiciones hacia el Vivir Bien o la construcción de un nuevo proyecto político en el Estado Plurinacional de Bolivia*. Bolivia: Ministerio de Culturas y Turismo, pp. 65-78.

Morales, Natasha (2010). *Un análisis de los programas sociales (2006-2008)*. Banco Interamericano de Desarrollo, División de la Protección Social y Salud. Disponible en: [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2763/lapoliticassociales\(2006-2008\).pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2763/lapoliticassociales(2006-2008).pdf?sequence=1). Consultado: 15 de junio de 2021.

Pacheco, Diego (03/06/2025). Entrevista realizada por la autora de manera virtual.

Romero, Raquel & Lanza, Marta (2012). Despatriarcalización y descolonización: retos desde la política pública. En: Arkonada, Katu. *Transiciones hacia el Vivir Bien o la construcción de un nuevo proyecto político en el Estado Plurinacional de Bolivia*. Bolivia: Ministerio de Culturas y Turismo, pp. 51-63.

Trejos Rosero, Luis (2013). Ejes articuladores del discurso internacional del

presidente del estado plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma. *Revista Encrucijada Americana*, Año 5, N° 2, pp. 43-53. Disponible en: <https://doi.org/10.53689/ea.v5i2.81>

Vicepresidencia del Estado plurinacional de Bolivia (2023). Informe del Vivir Bien. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/informe_del_vivir_bien_epb.pdf

Vilariño Pintos, Eduardo (2016). *Curso de Derecho Diplomático y Consular*. Madrid: Editorial Tecnos.

Webber, Mark. & Smith, Michael (2002). Frameworks. En: Webber, Mark & Smith, Michael (2002). *Foreign Policy in a Transformed World*. Pearson Education, pp. 7-104.



Las medidas de facilitación del comercio durante el gobierno de Javier Milei: ¿ruptura o continuidad?

*Diego Larrondo**



* Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Maestrando en Integración y Cooperación Internacional (CEI-CERIR-UNR). Maestrando en Administración de Empresas (MBA) (Universidad Siglo XXI). Miembro del equipo editorial de la Revista Integración y Cooperación Internacional (UNR-CERIR-CEI).
Correo electrónico: larrondo.diego@gmail.com

Introducción

El comercio internacional cumple un rol fundamental en el desarrollo económico y el crecimiento de un país. Constituye una fuente clave de divisas y recursos y permite acceder a una gama más amplia de productos y servicios, aumentar su competitividad y atraer inversiones. En este sentido, adquieren un papel central todas las medidas destinadas a fomentar el comercio internacional.

Por estos motivos, la facilitación del comercio se presenta como una temática que en los últimos años fue ganando importancia en la agenda pública, por su impacto positivo al reducir los costos y los tiempos de los flujos de exportaciones e importaciones, así como simplificarlos y hacerlos más transparentes. La simplificación, armonización y digitalización de los procedimientos aduaneros y administrativos, incrementan la previsibilidad y la transparencia normativa, fortalecen la seguridad jurídica y facilitan el cumplimiento de las obligaciones por parte de los operadores.

En este capítulo, se analizan las medidas tomadas por el presidente Javier Milei con relación a la temática, contemplando un período de estudio que va desde su asunción al cargo, el 10 de diciembre del 2023, hasta el 31 de julio de 2025, dado que su mandato aún se encuentra en curso. Milei llegó a la política argentina como un *outsider*, con un discurso disruptivo crítico de la política y del papel del Estado. En su campaña electoral, prometía un cambio radical en la política y la economía argentina, reduciendo el papel del Estado, para que el libre mercado juegue un papel de regulador y garantice un amplio conjunto de libertades, especialmente en el ámbito económico. El objetivo de este trabajo es analizar si este discurso se traslada a las medidas de facilitación del comercio implementadas por la administración Milei, presentando un quiebre respecto a los gobiernos anteriores o, por el contrario, se puede hablar de continuidad.

Para realizar dicho análisis, este capítulo está dividido en seis secciones, siendo la primera de ellas la presente introducción. En la siguiente se aborda el concepto de facilitación del comercio y su relación con Argentina. El tercer apartado está dedicado a la llegada al poder de Javier Milei y la aplicación de las primeras medidas de gobierno. La cuarta sección es más extensa que las demás dado que tiene como objetivo estudiar las medidas de facilitación de comercio aplicadas por la administración Milei. A continuación, se intenta responder al interrogante del capítulo respecto a si dichas medidas se configuran como una ruptura o como una continuidad respecto a lo actuado por gobiernos anteriores. El capítulo finaliza con una conclusión general.

La facilitación del comercio y la Argentina

Desde hace unas décadas, ha ganado importancia la facilitación del comercio como tema de estudio, pero también como necesidad para los países de implementar medidas relacionadas con la misma, dados los impactos po-

sitivos que ocasiona para el comercio internacional. La facilitación del comercio “comprende a cada una de las medidas que pretendan reducir o eliminar las barreras aplicables al comercio internacional o al desplazamiento de factores productivos entre países” (Larrondo, 2019: 110). Su objetivo es que los productos se muevan a través de las fronteras de manera eficiente y efectiva, pero también de manera segura, generando un clima de transparencia y previsibilidad. Las barreras burocráticas, demoras en las fronteras y las trabas generadas por cuestiones administrativas relacionadas con la documentación, a menudo generan impactos negativos en el comercio internacional y actúan como condicionantes del mismo.

No hay una definición unánime sobre el concepto, sino que distintos autores y organizaciones han realizado sus aportes, resaltando distintos aspectos y elementos. A los fines de este trabajo, se considera la definición del Centro de Facilitación de Comercio y las Transacciones Electrónicas de las Naciones Unidas (UN/CEFACT) quien conceptualiza a la facilitación del comercio como la “simplificación, armonización y estandarización de los procedimientos y los flujos de información asociados requeridos para movilizar bienes y proveer servicios relacionados de un vendedor a un comprador y realizar pagos” (UN/CEFACT, 2015: 5)¹. Esta visión pone relevancia en la eficiencia, la seguridad y la previsibilidad, a fin de garantizar flujos de comercio más seguros e información disponible para todas las partes involucradas en los mismos.

Como ya se mencionó, la facilitación del comercio ha ganado relevancia en los últimos años y esto se refleja a nivel multilateral con un hito: la aprobación del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (de ahora en adelante, el “Acuerdo”). El mismo entró en vigor el 22 de febrero de 2017, luego de años de negociaciones y fue el primer acuerdo multilateral concluido desde la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) el 1 de enero de 1995.

El Acuerdo es de aplicación obligatoria para todos los países miembros de la OMC y establece obligaciones en materia de transparencia de la información, publicación de normas, tramitación aduanera, gestión de riesgos, despacho aduanero y simplificación de procedimientos. También impulsa la modernización administrativa y el uso de la tecnología, destacando la importancia de la digitalización de documentos y la utilización de ventanillas únicas de comercio exterior. Asimismo, incorpora pautas para fortalecer la cooperación entre las autoridades aduaneras y otros organismos involucrados, promoviendo el intercambio de información y la coordinación. Un componente clave a destacar es que tiene un enfoque diferenciado para los países, dividiéndolos en dos categorías: en desarrollo y menos adelantados. Estos últimos “solo tendrán que asumir compromisos en la medida compatible con las necesidades de cada uno de ellos en materia de desarrollo, finanzas y comercio o con sus capacidades administrativas e institucionales” (Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, 2014: 24).

1. Traducción propia.

Según la OMC, el Acuerdo reduce los costos del comercio en una cuantía sustancial y hace posible una notable trayectoria ascendente del comercio internacional y la economía mundial. Estima que su plena aplicación podría reducir los costos del comercio un 14,3%, en promedio e impulsar el comercio mundial en un billón de dólares anuales (OMC, 2015). Al ser obligatorio para los miembros de la OMC, puede constituir un impulso para la aplicación de medidas de facilitación del comercio por parte de los Estados y así, avanzar en la simplificación, armonización y modernización de los procedimientos aduaneros de manera coordinada. Esto puede generar ahorros significativos de costos y tiempos, resultando en aumentos en los flujos de exportaciones e importaciones, pero también en mayor previsibilidad, seguridad y transparencia. simplificación, armonización y modernización de los procedimientos aduaneros. “Dado que la economía mundial se encuentra cada vez más estrechamente conectada, hasta la más pequeña diferencia en costos en la actividad comercial y en los tiempos necesarios para realizarlos pueden ser decisivas para que un Estado se integre o se quede al margen de las redes de producción y, en consecuencia, del comercio mundial” (Larrondo, 2019: 2016).

En el caso de Argentina, el Acuerdo fue incorporado a la legislación argentina el 5 de julio de 2017 mediante la Ley N° 27.373. El país no solicitó asistencia técnica ni apoyo para su aplicación y se comprometió a incorporar un 97,5% de las mismas al momento de la entrada en vigor del acuerdo. A julio de 2025, el porcentaje de los compromisos de aplicación se sitúa en el 97.9% y se espera que para fin de 2026 se cumpla con el 100% de los compromisos (Base de Datos del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, s/f). Como se verá más adelante, medidas que se han aplicado, también se fueron mejorando y modernizando.

Para el país, la aplicación de medidas de facilitación del comercio puede resultar en una mejora de su competitividad internacional y aumentar su participación en el comercio internacional. Cantamutto, Schorr y Wainer (2025) sostienen que Argentina “es una economía periférica semi-industrializada cuya reproducción depende de la exportación de bienes primarios. Esta especialización histórica, que comparte con otros países latinoamericanos, ha generado problemas de crecimiento, conceptualizados como restricción externa” (42). Paz y Ferrera (2019) agregan que Argentina tiene graves problemas de competitividad y que esto se relaciona con su bajo dinamismo exportador, sumado a los problemas que impone una economía poco diversificada y dependiente de la importación de bienes con alto contenido tecnológico y alta elasticidad en el precio de la demanda, impone una seria restricción externa vía la balanza comercial. También señalan como preocupante los costos logísticos, financieros y las altas regulaciones aduaneras.

En este sentido, los últimos gobiernos del país han implementado distintas medidas en sintonía con el Acuerdo. A los fines de este trabajo, se analizan las medidas de facilitación del comercio implementadas por el gobierno del

presidente Javier Milei. No obstante, para poder complementar el análisis, en la sección siguiente, se hará una referencia a las políticas y las medidas tomadas por el gobierno de La Libertad Avanza.

El gobierno de Milei: su llegada al poder y las primeras medidas

El 10 de diciembre de 2023, Javier Milei asumió la presidencia de Argentina por el partido La Libertad Avanza (LLA), el cual nació como coalición electoral en 2021 y se constituyó oficialmente como partido nacional el 21 de noviembre de 2024. Milei, un economista considerado un *outsider* político, comenzó a hacerse conocido en Argentina desde 2017 en los medios televisivos y en las redes sociales (especialmente TikTok) por su carácter histriónico, excéntrico y disruptivo. En el año 2021, asumió como Diputado Nacional por la Ciudad de Buenos Aires, convirtiéndose en la tercera fuerza de ese distrito, con el 17% de los votos obtenidos.

Como sostienen Annunziata, Ariza, March y Torres (2024), su entrada en la escena política produjo un desordenamiento del sistema de partidos argentino, con un discurso en base a una prédica antiestatal, enfureciéndose por los excesivos impuestos y llamando, por ejemplo, a “quemar el Banco Central”. También incluyó tópicos más clásicos de las derechas conservadoras (como posiciones antifeministas y en favor de la portación de armas) y sostuvo ideas extremas en defensa del mercado puro. “Autodenominado anarcocapitalista, un completo *outsider* con ideas ultraliberales en lo económico, conservadoras en lo social y con tintes autoritarios con relación a las instituciones democráticas, es sin duda una novedad para el sistema político argentino” (Murillo & Oliveros, 2024: 161).

Milei no contaba con experiencia política anterior a su elección como legislador en 2021, durante los cuales asistió pocas veces al Congreso y sorteó su dieta para mostrar su desprecio a todo lo relacionado con la política. Su discurso, que mantiene al presente, apuntaba contra lo que denominaba la “casta política”, una crítica a la clase política, cuyos límites no se encuentran definidos y no se identifica sólo con un partido político, sino contra todo lo que se le oponga. Pasó de ser una figura poco relevante en el sistema político a constituirse como el candidato más votado en las elecciones internas abiertas y obligatorias (PASO) de agosto de 2023, y acceder a la Presidencia de la Nación, con una la victoria en el ballotage con casi un 56% de los votos en noviembre de ese año.

Supo capitalizar la conjunción de una crisis económica profunda, con altos niveles de inflación e inestabilidad, y un rechazo generalizado hacia los partidos tradicionales. La gestión de Alberto Fernández, finalizada en diciembre de 2023, no había podido resolver los altos índices de inflación, con su impacto en los precios y los salarios. Culpaba a los políticos y al Estado mismo de los problemas económicos, políticos y sociales de la Argentina y tuvo

un fuerte arraigo, especialmente entre los varones jóvenes. En su discurso, promovía el libre mercado, sin intervención estatal, libre competencia y división del trabajo. Además, ponía énfasis en la eficiencia y la meritocracia y se basaba en los principios liberales como el respeto irrestricto del proyecto de vida del prójimo, basado en el principio de no agresión y la defensa del derecho a la vida, la libertad y la propiedad privada (Kleinheyer & Schnabl, 2024). También, como economista, prometía resolver los problemas económicos del país, especialmente la inflación, y prometía dolarizar la economía y liberarla de todas las restricciones a la movilidad de capitales y mercancía. De acuerdo con Murillo e Oliveros (2024), el triunfo de Milei se explica por un voto protesta, económico y anti-establishment contra los partidos tradicionales que no pudieron resolver el pobre desempeño económico de la Argentina y que parecían no haberse dado cuenta de los cambios profundos en el electorado argentino incluyendo una ruptura de las relaciones entre preferencias políticas y sociales de la desazón del electorado con la política tradicional.

Milei inició su gestión realizando un ajuste fiscal sin precedentes, impulsando un conjunto de reformas estructurales alineadas con una mayor desregulación y apertura externa. Aplicó estas medidas en forma de shock, en lugar de forma gradual. Así, la política económica del gobierno de Milei se inauguró con una mega devaluación: el dólar oficial experimentó un incremento súbito del 116 %, lo cual se trasladó inmediatamente a los precios, acelerando los ya elevados índices de inflación en los primeros meses de gobierno (Musacchio, 2025). Para Cantamutto, Schorr y Wainer (2025), esta brusca devaluación inicial y una serie de medidas muy agresivas y regresivas de ajuste fiscal indujeron una recesión severa en los primeros meses de 2024, lo cual desplomó las importaciones de bienes. Sumado a ello, a diferencia de 2023 cuando sufrió la peor sequía en 60 años, el sector agropecuario tuvo una buena cosecha, lo cual mejoró el saldo exportador en los primeros meses del 2024 por esta combinación de factores (caída de las importaciones y aumento de las exportaciones), lo cual permitió mejorar el saldo de la cuenta corriente.

En cuanto al ajuste, desde el comienzo de la gestión se aplicaron una serie de medidas destinadas a reducir el gasto público. Santiago Caputo, ministro de Economía de Milei, anunció el 12 de diciembre del 2023 entre las que se incluyeron, además de la ya mencionada devaluación del peso, la no renovación de los contratos laborales del Estado con menos de un año de vigencia, suspensión de la pauta oficial, reducción de las transferencias discrecionales a las provincias, recorte de la obra pública, reducción de subsidios de energía y transporte y reducción de los ministerios nacionales de 18 a 9 (La Nación, 12/12/2023). También se produjo una reducción de personal contratado por el estado de más de 40.000 puestos y hubo una reducción en los presupuestos de instituciones públicas en áreas de salud, ciencia y educación.

En los primeros días de su gestión, Milei dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, denominado *Bases para la Reconstrucción de la Econo-*

mía Argentina, que incluía 366 artículos y declaró emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social hasta el 31 de diciembre de 2025. El Decreto habilitó una desregulación masiva: derogó o modificó múltiples leyes vigentes, simplificó regulaciones económicas, laborales, de mercado, de alquileres, de empresas estatales, entre otros. El mismo Decreto se justificaba en base a una “situación de emergencia creada por las excepcionales condiciones económicas y sociales que la Nación padece, especialmente, como consecuencia de un conjunto de decisiones intervencionistas” (Poder Ejecutivo Nacional, 2023).

El Decreto 70/2023 tuvo amplia resistencia social y hubo autores que lo han tildado de inconstitucional, sosteniendo que no se cumplieron los requisitos formales y sustanciales que los órganos de control exigen para considerarlos válidos y que la declaración de *emergencia pública* en su artículo 1º excede las competencias del Poder Ejecutivo, ya que esa facultad corresponde al Congreso Nacional (Puga, 2023; Manzo, 2024). Por otro lado, hay autores que sostienen su constitucionalidad argumentando que la situación de excepcionalidad de la crisis justificaba la necesidad de un Decreto como el dictado por el gobierno de Milei (Cassagne, 2024; Bianchi, 2024). Más allá de las resistencias sociales y las distintas opiniones, el Decreto 70/2023 permitió al gobierno de Milei comenzar con modificaciones estructurales ya desde el inicio de su gobierno.

Otra pieza central del programa de reformas del gobierno fue *la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos*, la cual constituía un proyecto orientado a reestructurar el rol del Estado, desregular amplias áreas de la economía y promover un marco propicio para la inversión privada. Era una norma *ómnibus*, con un carácter estructural y amplio: abarca reformas administrativas, económicas, laborales, fiscales, previsionales, regulaciones del estado, incentivos a la inversión, delegaciones legislativas al Poder Ejecutivo, entre otros puntos. El proyecto de la que se convertiría en la Ley 27.742 fue enviado por primera vez al Congreso el 27 de diciembre de 2023 y originalmente constaba de 664 artículos. Sería luego del proceso legislativo dentro del Congreso y una serie de negociaciones que finalmente fue sancionada por el mismo el 27 de junio de 2024 y entraría en vigor a partir del 9 de julio de 2024, con una importante reducción en la cantidad de artículos (238 artículos constituyen la ley).

Tanto el Decreto 70/2023 como la Ley 27.742 fueron los primeros pasos con relación a las modificaciones que el gobierno de Milei impulsaba. Para profundizar aún más los mismos, se estableció el nuevo Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, encabezado por Federico Sturzenegger y creado por el Decreto 585/2024 del 4 de julio de 2024 (Poder Ejecutivo Nacional, 2024), el cual tenía el poder de eliminar, modificar e implementar decretos sin la necesidad de pasar por el Congreso. Su objetivo declarado era la implementación de desregulaciones, la reforma y modernización del Estado para reducir el gasto público y aumentar la eficiencia y la eficacia (Ferrero & Bagus, 2025).

En los meses siguientes, fueron implementadas una gran cantidad de reformas y se modificaron normas y procedimientos administrativos. También fueron eliminadas regulaciones estatales. En la sección siguiente se analizarán específicamente las medidas más importantes relacionadas con la facilitación del comercio.

Medidas de facilitación del comercio en el gobierno de Milei

Como se mencionó previamente, el gobierno de Milei impulsó un gran número de políticas orientadas a reducir la intervención estatal, simplificar normativas y disminuir costos administrativos. En este sentido, podrían relacionarse de manera conceptual con los principios del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC. Aunque las políticas de Milei no se caracterizan por el énfasis en los compromisos multilaterales, hay una convergencia con el Acuerdo en cuanto a los marcos regulatorios menos complejos, mayor transparencia y procesos estatales más ágiles. A continuación, se hará referencia a las principales medidas implementadas relacionadas con la facilitación del comercio.

Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentina (VUCEA)

En primer lugar, se destaca la ampliación del uso de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentina (VUCEA) para la integración de certificados y trámites. Esta puede considerarse una de las más importantes medidas de facilitación del comercio. Puede definirse como “una herramienta que permite a todos los involucrados en el comercio y el transporte la presentación de información y documentos estandarizados a través de un único punto de entrada para cumplir con todos los requerimientos regulatorios relacionados con la importación, exportación y el tránsito. Si la información fuese electrónica, la información debería ser remitida una única vez” (UN/CEFACT, 2005: 3)². La VUCE permite la presentación de la documentación una sola vez, en un único punto de entrada. La presentación digital de la documentación apunta a gestionar de una forma más eficiente, disminuyendo los esfuerzos administrativos y aumentando la velocidad y la precisión de la información, minimizando errores y permitiendo un mejor seguimiento de los estados de los trámites por parte de las empresas (Larrondo, 2022).

La VUCEA no fue creada en el gobierno de Milei, sino durante la administración del presidente Mauricio Macri (diciembre de 2015 a diciembre de 2019), a partir del Decreto 1079/2016 (Ministerio de Producción, 2016), de octubre de 2016. No obstante, si bien hubo un plan piloto, fue a partir del 11 de diciembre de 2018 que se realizó el lanzamiento oficial. Siguió a su lanzamiento una serie de etapas que irían agregando funcionalidades, procesos

2. Traducción propia.

y mejoras, tanto durante el gobierno de Macri, como durante la presidencia de Alberto Fernández (diciembre de 2019 a diciembre de 2023).

Durante la presidencia de Milei, se continuó avanzando en la incorporación y operatividad de trámites vía VUCEA. No se pretende realizar un listado completo de todas las medidas, sino resaltar las más relevantes. Así, se incluyó en el sistema de forma obligatoria la autorización de importación de mercadería del Régimen de Reposición de Existencias³ (Repostock) (Ministerio de Economía, 2024). Además, se incorporó la autorización de importación de bienes integrantes de grandes proyectos de inversión, en el marco de la normativa de proyectos de inversión existentes, las que deben canalicen digitalmente por VUCEA y se intercambian con Aduana (ARCA, 2025a). Otra medida a destacar tiene que ver con la incorporación a la VUCEA el procedimiento para la autorización de importación de insumos industriales valorizados en origen y que los sistemas informáticos desarrollados permitirán el intercambio automático de información con el Sistema Informático MALVINA (SIM) (ARCA, 2025b), eliminando gestiones separadas y agilizando el control y la aprobación por parte del Estado. También se estableció que las autorizaciones y avisos de importación de alimentos y productos afines que requieren intervención de la ANMAT/INAL se gestionen mediante la VUCEA (ARCA, 2025c), concentrando todo el trámite en un único sistema electrónico.

Certificación de Origen Digital (COD)

La Certificación de Origen Digital (COD), según está definido por ARCA (s/f), es un certificado de origen emitido y firmado digitalmente de acuerdo con las especificaciones técnicas y procedimientos generales establecidos en la Resolución 386 del Comité de Representantes de la ALADI⁴ (2011). Acredita el origen de una mercancía exportada y que es emitido, firmado y transmitido de forma digital entre países que lo reconocen mutuamente.

Durante las presidencias de Macri y Fernández, Argentina implementó la COD con Brasil, Uruguay, Chile y Paraguay, así como un plan piloto para el uso de COD entre Argentina y Colombia. Durante el gobierno de Milei se avanzó sobre este último, validándolo y convirtiéndolo en un régimen operativo formal, habilitando el uso de COD para las exportaciones e importaciones con ese país (AFIP, 2024a). También se incorporó el trámite a los sistemas informáticos de la AFIP y Aduana, marcando el paso de la prueba a la aplicación efectiva del COD en el comercio bilateral.

3. Este régimen permite a los operadores importar mercaderías sin pagar ciertos impuestos cuando esas mercaderías reemplazan insumos previamente importados que fueron utilizados en la producción de bienes destinados a la exportación.

4. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) es un organismo intergubernamental creado en 1980 por el Tratado de Montevideo, integrado por trece países de América Latina con el objetivo de promover la expansión de la integración de la región, a fin de asegurar su desarrollo económico y social, siendo uno de sus propósitos reducir y eliminar gradualmente las trabas al comercio recíproco de sus países miembros.

Programa Operador Económico Autorizado (OEA)

También se puede mencionar como políticas relacionadas con la facilitación del comercio durante la gestión Milei, las modificaciones realizadas al Programa Operador Económico Autorizado (OEA). El mismo se centra en la colaboración entre las aduanas y las empresas y tiene como objetivo “crear un sistema internacional que permita identificar empresas privadas que ofrezcan una alta garantía de seguridad con respecto a su misión en la cadena logística” (OMA, 2005: 24). Para ello, estas deben recibir beneficios, por ejemplo: tratamiento acelerado de sus mercancías, reducción de costos u otras medidas. Así mismo, el artículo 7 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC (2017), indica que los operadores, deberán cumplir con los criterios que el país determine para poder acceder a una serie de beneficios, que será determinada por cada país.

En la Argentina, el Programa de Operador Económico Autorizado se implementó mediante la Resolución General 4150-E de la AFIP (2017). La adhesión era optativa, pero las empresas deberían cumplir con algunos requisitos y otorgaba beneficios para las mismas. El Programa pasaría por distintas etapas, ajustando el mismo según la experiencia. Los operadores económicos son divididos en tres categorías desde el más bajo al más alto: OEA - Cumplimiento, OEA - Simplificación y OEA - Seguridad. Tanto los requisitos como los beneficios se encuentran escalonados de acuerdo con la categoría, siendo OEA - Seguridad el nivel más alto, tanto de obligaciones como de ventajas. Durante la administración de Milei se establecieron los procedimientos sistémicos y documentales que deben seguir los operadores OEA-Seguridad, para acceder efectivamente a los beneficios aduaneros previstos (priorización de controles, simplificación de intervenciones y mayor previsibilidad en los despachos) (AFIP, 2024b). Es decir, se complementa las normas ya dictadas por gobiernos anteriores y se operativiza la aplicación práctica específicamente para esta categoría de operador.

Proyecto de Modernización, Innovación y Transparencia de la Aduana

El 16 de mayo de 2024 se aprobó el Proyecto de Modernización, Innovación y Transparencia de la Aduana (AFIP, 2024c). El mismo establece seis ejes estratégicos de transformación del sistema aduanero: Digitalización, Tecnología y aplicación de Inteligencia Artificial, Simplificación de Procesos, Necesidades de adecuaciones normativas, Facilitación del cumplimiento y baja de la litigiosidad y Transparencia, trazabilidad y comunicación. El proyecto tiene antecedentes en administraciones anteriores, especialmente en el Plan de Modernización del Estado aprobado en el Decreto 434/2016 (Poder Ejecutivo Nacional, 2016). No obstante, se trata de un nuevo Proyecto, del cual ya se han comenzado a trabajar algunos puntos relacionados con la facilitación del comercio⁵.

5. Si bien no está relacionado directamente con la facilitación del comercio, en línea con los objetivos del plan estratégico de modernización, se creó un comité para coordinar el

En este sentido, puede mencionarse la Resolución General 5557/2024 (AFIP, 2024d) que implementa el procedimiento opcional de impugnación vía medios electrónicos para las liquidaciones suplementarias de impuestos aduaneros, permitiendo al usuario presentar y seguir en forma virtual los recursos de impugnación y sus expedientes sin necesidad de presentarse físicamente en oficinas, lo que reduce la carga documental en papel, agiliza la gestión administrativa y reduce tiempos y costos.

También con respecto al proyecto, se destaca el lanzamiento del Sistema Único de Gestión Aduanera (SUGA), que centraliza y armoniza la gestión administrativa y operativa aduanera (AFIP, 2024e), en línea con los objetivos de simplificación del proyecto. Su objetivo es gestionar de manera unificada y eficiente las actuaciones administrativas y operativas aduaneras electrónicamente, incluyendo la presentación y seguimiento de actuaciones sin papel, interoperabilidad entre módulos y trazabilidad unificada de actuaciones.

Hay otros puntos del Proyecto que no se encuentran completamente implementados de forma uniforme, tales como los avances en la sustitución del sistema aduanero y la digitalización de plataformas. Asimismo, aunque el Proyecto incluye la modernización integral de procedimientos, no hay evidencia a la fecha que exista una nueva estructura operativa de procedimientos. Tampoco se encuentran disponibles datos sobre la planificación de los próximos pasos en la implementación del Proyecto.

Exporta Simple

Durante el gobierno de Mauricio Macri se impulsó Exporta Simple. El mismo es un régimen de exportación simplificada orientado a que PyMEs y emprendedores puedan realizar ventas a otros países con procesos administrativos y burocráticos reducidos. Si bien el régimen fue presentado en el 2017, no sería hasta el 2019 que quedaría formalmente reglamentado, con la Resolución General Conjunta 4458/2019 (2019) de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Ministerio de Producción y Trabajo del 5 de abril de 2019. Posteriormente, el régimen se fue ampliando y modernizando, resaltando lo que se llamó Exporta Simple 2.0, que incluyó una serie de modificaciones aumentando la autogestión de los usuarios, la interoperabilidad con otros sistemas y la trazabilidad de los envíos y los pagos (Presidencia de la Nación, s/f).

Durante el gobierno del presidente Milei se realizó una modificación al programa que amplió el alcance del régimen Exporta Simple. Previamente, el único depósito fiscal autorizado estaba constituido por las Terminales de Cargas Argentinas (TCA) del Aeropuerto Internacional ministro Pistarini de Ezeiza, dejando fuera del sistema el resto de los depósitos fiscales del país.

uso de analítica avanzada, ciencia de datos e inteligencia artificial en áreas operativas aduaneras.

A partir de la Resolución 5664/25 de ARCA (2025d), se permitió que todos los depósitos fiscales bajo control aduanero no intrusivo pudieran utilizarse para almacenar y trasladar mercaderías dentro de ese régimen. Esto facilitó que operadores logísticos puedan operar desde cualquier punto del país y por todas las vías, beneficiando de forma directa a las pymes exportadoras y habilitando, por ejemplo, a aeropuertos provinciales como Rosario y Sauce Viejo a operar bajo el régimen.

Implementación y derogación de normas

En esta sección se agrupan una serie de resoluciones relacionadas con la facilitación del comercio que implementan medidas o que derogan normas anteriores.

Así se puede mencionar a la Resolución General N° 5484/2024 de la AFIP (2024f) que reglamenta cómo los importadores o exportadores pueden solicitar de forma electrónica a la Dirección General de Aduanas un pronunciamiento oficial y vinculante previo a la realización de una operación de comercio exterior sobre el tratamiento aduanero aplicable a su mercadería o destinación. Es decir, crea un mecanismo que aporta certeza y previsibilidad jurídica y operativa para operadores de comercio exterior.

Otra medida importante tiene que ver con la declaración post-embarque dentro de las destinaciones de exportación registradas en el Sistema Informático MALVINA (SIM), que permite a los exportadores informar al servicio aduanero las diferencias entre la mercadería embarcada y la inicialmente declarada (dentro de los márgenes permitidos), sin pasos manuales adicionales (ARCA, 2025e).

Por otro lado, con el objetivo de agilizar los trámites, eliminar burocracia obsoleta y simplificar los procesos administrativos, durante el 2025 se abrogaron una serie de medidas y se derogaron normas previas. Se puede mencionar en este sentido, la desactivación del Sistema Estadístico de Importaciones (SEDI) (ARCA y Secretaría de Industria y Comercio, 2025), el cual era un mecanismo de información anticipada sobre operaciones de importación y cuya utilidad era muy cuestionada porque no aportaba control sustantivo que justificara la carga adicional para los importadores.

También se derogó la Resolución General 1.399 que establecía la participación de entidades privadas en la verificación aduanera de exportaciones de cueros y productos afines destinados al consumo (ARCA, 2025f). Al dejar la verificación exclusivamente en manos del personal técnico y operativo de la Dirección General de Aduanas (DGA), la medida busca agilizar el despacho de las exportaciones sin comprometer la trazabilidad ni la seguridad del control aduanero.

Por último, es importante destacar la Resolución General 5693/2025 (ARCA, 2025g), dictada por la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA)

y publicada el 9 de mayo de 2025, que abroga un conjunto de más de veinte resoluciones generales antiguas que habilitaban a cámaras, federaciones y asociaciones sectoriales a participar como observadoras en la verificación física de mercaderías importadas asignadas al canal rojo de selectividad. La norma elimina ese mecanismo de participación sectorial porque resultaba de baja concurrencia y generaba demoras y costos innecesarios en el despacho aduanero.

¿Ruptura o continuidad en la facilitación del comercio?

Como se ha mencionado anteriormente, Milei llegó a la presidencia de la Argentina con un discurso de cambio, de reducción del Estado, pero también de simplificación, modificación y modernización del mismo, para hacerlo más eficiente. Para poder realizar las reformas que pretendía impulsar, tuvieron un papel preponderante el Decreto DNU 70/2023 (Bases para la Reconstrucción de la economía argentina) y la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, así como la creación del Ministerio de Modernización, con el poder de realizar reformas en una gran cantidad de cuestiones sin tener que conseguir la aprobación del Congreso de la Nación.

No hay dudas de que muchas de las reformas implementadas marcan un quiebre con las políticas de gobiernos anteriores, al igual que la forma en las que fueron implementadas. Mientras otras administraciones intentaron modificaciones graduales, el gobierno de Milei implementó un shock, capitalizando el apoyo popular que lo llevó a la presidencia. Impulsó su programa de desregulación económica, ajuste fiscal y reducción del rol del Estado, utilizando los instrumentos normativos mencionados para eliminar o flexibilizar regulaciones en múltiples sectores. También produjo una reorientación de la política económica hacia el equilibrio fiscal mediante una fuerte contracción del gasto público, la reducción y reestructuración de ministerios y organismos estatales.

Con respecto a las medidas de facilitación del comercio y el discurso y las prácticas de la administración Milei, puede considerarse en principio que hay una relación conceptual. Las primeras, tal como expresa el Acuerdo, promueven la eliminación de trámites innecesarios, la transparencia normativa, la agilización de procedimientos aduaneros y la reducción de costos derivados de la burocracia estatal. De esta forma se apunta a mejorar la eficiencia del comercio internacional. En esta línea, la simplificación administrativa, la eliminación de regulaciones obsoletas o que funcionan como obstáculos al funcionamiento de mercados y la búsqueda de mayor previsibilidad institucional, contribuyen a crear un entorno más alineado con los estándares internacionales de facilitación del comercio.

También es importante resaltar que esta compatibilidad entre el Acuerdo y las medidas implementadas por Milei no es explícita, en el sentido que los

ámbitos multilaterales no son el foco de este y, si bien hay una convergencia, no necesariamente está dada con la intención de cumplir con el Acuerdo, sino que más bien hay una coincidencia de puntos de vista convergentes.

Por otro lado, es importante señalar que las políticas de facilitación de comercio, en general, y el Acuerdo, en particular, buscan simplificar y transparentar el comercio, pero no necesariamente liberalizar, como sí apunta el gobierno de Milei, que apunta a una mayor apertura, menos protecciones y más competencia. Lo mismo ocurre con respecto a la desregulación, el Acuerdo no sólo no exige la misma, sino que solicita que las regulaciones sean claras, transparentes e informadas correctamente a los participantes del comercio exterior. En cambio, para la administración Milei sí es clave la desregulación y la disminución del papel del Estado y la intervención del mismo, ampliando el margen de acción para el libre mercado

Respecto a las medidas de facilitación del comercio implementadas por el gobierno de Milei, como se fue analizando en la sección anterior, la mayor parte representan una continuidad o ampliación de lo trabajado por gobiernos anteriores. Así, por ejemplo, la VUCEA no fue relanzada ni rediseñada, pero sí fue utilizada activamente como infraestructura existente, incorporando trámites sensibles y reforzando su rol operativo. La política del gobierno estuvo basada en incorporaciones puntuales de trámites y continuidad del esquema previo, más que en una expansión integral o rediseño del sistema.

Lo mismo puede mencionarse respecto al COD, donde la medida más relevante fue otorgarle validez operativa plena a su utilización en el comercio bilateral entre Argentina y Colombia. No se creó un nuevo instrumento de certificación, sino que se formalizó y estabilizó el mecanismo anterior, integrando el piloto a los sistemas aduaneros y administrativos de manera efectiva. De manera similar, en el caso del Programa OEA, se avanzó sobre la normativa ya existente, complementando y operativizando las medidas de gobiernos anteriores. En la misma línea, el régimen Exporta Simple avanzó sobre la ampliación del programa existente. Esta era una demanda de los exportadores, especialmente del interior, para permitir utilizar depósitos fiscales de todo el país y que no esté centralizado solo en el Aeropuerto de Ezeiza. No obstante, si bien una mejora importante en el régimen no puede considerarse como una innovación o un cambio integral, sino como una ampliación de lo implementado por gobiernos anteriores.

En lo que implican las medidas de facilitación del comercio relevadas, donde probablemente haya una innovación más importante en cuanto a las administraciones anteriores es en el Proyecto de Modernización, Innovación y Transparencia de la Aduana. Si bien hay un antecedente durante el gobierno de Macri, fue durante el gobierno de Milei que se aprobó el Proyecto y se dieron los primeros avances. En este sentido, la posibilidad de impugnación de vía medios electrónicos para las liquidaciones suplementarias de impuestos aduaneros y, aún más importante, la creación del Sistema Único de Gestión Aduanera (SUGA) marcan los primeros pasos hacia una necesi-

dad clave que tiene que ver con una Aduana más moderna, que pueda hacer uso de los avances tecnológicos y garantice la transparencia y la usabilidad para los participantes del comercio exterior.

También pueden considerarse muy importantes para la facilitación del comercio la posibilidad que los exportadores e importadores puedan pedir, antes de realizar una operación de comercio exterior, un pronunciamiento a la Dirección General de Aduanas para garantizar previsibilidad y certeza jurídica. Así también, la mejora en el Sistema Informático MALVINA que permite a los exportadores informar de manera electrónica y de una vez las diferencias entre lo declarado inicialmente y las mercaderías embarcadas, evitando trámites engorrosos y que tengan que presentarse en distintas oficinas físicas. Por otro lado, la derogación de normas obsoletas, que no aportaban valor al comercio internacional y que actúan como trabas burocráticas está en línea con el Acuerdo, en lo que hace a la simplificación de los trámites, la agilización de los envíos y la disminución de burocracia innecesaria.

Por todo lo expuesto, puede considerarse que, con relación a la facilitación del comercio, la administración Milei en líneas generales no presentó una política disruptiva respecto a lo actuado por gobiernos anteriores. Si bien en otros ámbitos, puede considerarse que hay un marcado quiebre, como ya se mencionó, en dicho tema hay una continuidad con lo actuado por los gobiernos anteriores. Aunque hay un mayor énfasis en la modernización, la simplificación y la desregulación, lo cierto es que durante el período de estudio el enfoque fue incremental y pragmático, centrado en la utilización de medidas existentes para facilitar el comercio, antes que en el desarrollo de políticas radicales o de quiebre en lo ya realizado anteriormente.

Conclusiones

La llegada al poder de la coalición LLA encabezada por Javier Milei puede considerarse como un punto de inflexión en la política argentina, donde los partidos tradicionales no supieron o pudieron ver los cambios en el electorado y, por tanto, adaptarse a ellos. Con un discurso disruptivo, apelaba a reducir el Estado y combatir lo que llamaba “casta política”, mientras enfatizaba la necesidad de reducir el gasto público, promovía el libre mercado y la libre competencia y división del trabajo.

En líneas generales, la mayor parte de las políticas y medidas aplicadas pueden considerarse disruptivas respecto a gobiernos anteriores, especialmente con respecto a las administraciones peronistas. También fue distinto la manera en que lo hizo, diferenciándose de otros presidentes que apostaron por formas gradualistas, Milei aplicó una terapia de shock desde los primeros días de su gobierno.

En materia de la facilitación del comercio, puede considerarse en líneas generales una sintonía entre las políticas de Milei y las primeras, plasmadas en

el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC. Ambos hacen énfasis en la simplificación, reducción de trámites y costos y la previsibilidad. Esto no significa necesariamente que Milei aplique las medidas para cumplir con el Acuerdo, sino que existen puntos de contacto conceptuales: ambos buscan reducir trabas burocráticas, simplificar procedimientos y agilizar la interacción del sector privado con el Estado. El Acuerdo establece compromisos para mejorar la eficiencia aduanera, la transparencia regulatoria y la previsibilidad de los flujos comerciales; el presidente apunta a modernizar y desregular procesos internos que impactan indirectamente sobre el comercio, la logística y la inversión. Aunque surgen de lógicas distintas, en el primer caso el derecho internacional del comercio y en el segundo desde la política económica doméstica, coinciden en que menores costos administrativos y mayor certidumbre regulatoria contribuyen al dinamismo comercial. El punto donde no hay coincidencia es con relación a la desregulación y la liberalización. Si bien la facilitación del comercio apunta a reducir trabas burocráticas innecesarias que pueden dificultar los flujos de comercio exterior, se sigue manteniendo la importancia de las regulaciones, siempre que sean efectivas y debidamente informadas. En cambio, para la administración Milei, la desregulación tiene que ser lo más amplia posible, reduciendo al máximo la participación del Estado.

Como ya se ha mencionado a lo largo del capítulo, desde la asunción de Milei como presidente se han implementado medidas de facilitación del comercio, en línea con el objetivo de agilizar los trámites, reducir costos y tiempos y modernizar las políticas aduaneras y comerciales. No obstante, en la mayor parte de los casos se hizo como una ampliación del ámbito de aplicación de medidas ya implementadas por gobiernos anteriores. Dependiendo el caso, se ha modernizado y mejorado los sistemas, aumentado el ámbito de cobertura o ampliado la aplicación. En términos generales, no se puede hablar de una ruptura por lo trabajado por gobiernos anteriores. Más bien lo contrario, una continuidad de lo anteriormente trabajado sobre la facilitación del comercio, a diferencia de lo que acontece en muchos otros ámbitos y políticas del gobierno de Milei.

Como se mencionó previamente la facilitación del comercio es una temática cada vez más relevante. Para futuros aportes, será importante analizar si el gobierno continúa aplicando medidas relacionadas, ampliando el ámbito de ejecución. También podría estudiarse si se sigue avanzando en este camino de continuidad con lo aplicado anteriormente o si, por el contrario, se decide cambiar el rumbo hacia una postura más rupturista.

Referencias bibliográficas

Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (28/11/2014). Disponible en: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s/>

WT/L/940.pdf

AFIP(2017).Resolución General 4150-E.Disponible en:<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-4150-2017-283895>

AFIP (2024a). Resolución General 5496/2024. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-5496-2024-397898>

AFIP (2024b). Resolución General 5504/2024. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-5504-2024-398492>

AFIP (2024c). Disposición 14/2024. Boletín Aduanero N° 5. Disponible en: https://biblioteca.afip.gob.ar/pdfp/BOL_DGA_0005_1_2024.PDF

AFIP (2024d). Resolución General 5557/2024. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-5557-2024-403620>

AFIP (2024e). Disposición 43/2024. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-43-2024-399125>

AFIP (2024f). Resolución General 5484/2024. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-5484-2024-396911>

AFIP y Ministerio de Producción y Trabajo (2019). Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-4458-2019-321987>

ALADI (2011). Resolución 386 del Comité de Representantes de la ALADI. [https://www2.aladi.org/nsfaladi/Juridica.nsf/vresolucionescomite/14725FF0AADAA19B032579410062F621/\\$FILE/386.pdf](https://www2.aladi.org/nsfaladi/Juridica.nsf/vresolucionescomite/14725FF0AADAA19B032579410062F621/$FILE/386.pdf)

Annunziata, Rocío, et al. (2024). . La politización antipolítica. Análisis del fenómeno de Javier Milei. *Revista SAAP*. Volumen 18, N° 1, pp. 1342. Disponible en: <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-v18-n1/rsaap.18.1.a1.pdf>

ARCA (s/f). Certificado de Origen Digital. Información General. <https://www.afip.gob.ar/cod/informacion-general/que-es.asp>

ARCA (2025a). Resolución General 5676/2025. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/324115/20250416>

ARCA (2025b). Resolución General 5730/2025. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/329082/20250731>

ARCA (2025c). Resolución General 5731/2025. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/329083/20250731>

ARCA (2025d). Resolución 5664/25. Disponible en: <https://www.>

boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/322538/20250314

ARCA (2025e). Resolución General 5666/2025. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/322842/20250321>

ARCA (2025f). Resolución General 5665/2025. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/322841/20250321>

ARCA (2025g). Resolución General 5693/2025. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/325081/20250509>

ARCA y Secretaría de Industria y Comercio (2025). Resolución General Conjunta 5651/2025. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/321841/20250225>

Base de Datos del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (s/f). Argentina. Disponible en: <https://tfadatabase.org/es/members/argentina>

Bianchi, Alberto (2024). Casos “fáciles” y casos “difíciles” en la jurisprudencia de la Corte Suprema sobre DNU A propósito del DNU 70/2023. *La Ley*. N° 41. Segunda edición, pp. 1-10. Disponible en: <https://amja.org.ar/wp-content/uploads/Bianchi-DNU-70.pdf>

Cantamutto, Francisco, Schorr, Martín & Wainer, Andrés (2025). La Argentina de Milei: financiarización y mandato exportador. *Ola Financiera*. Volumen 18, N° 51, pp. 40-58. Disponible en: https://www.academia.edu/130394305/La_Argentina_de_Milei_financiarizaci%C3%B3n_y_mandato_exportador

Cassagne, Juan Carlos (2024). Sobre la constitucionalidad del DNU 70/2023. *Compilado Diario La Ley*. Segunda edición. Disponible en: <https://www.thomsonreuters.com.ar/content/dam/ewp-m/images/argentina/es/artwork-ed-images/brand-update-2025/compilado-dnu-70-23-ley-omnibus.pdf>

Ferrero, Bernardo & Bagus, Philipp (2025). A 3D Look at Argentina: Deregulation, Deflation, Dollarization. *The Economists' Voice*. Volumen 22, N° 1. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/391052419_A_3D_Look_at_Argentina_Deregulation_Dollarization_Deflation

Kleinheyer, Marius & Schnabl, Gunther (2024). Argentina: Javier Milei's Reform Agenda from a Theoretical and Empirical Perspective. *CESifo Working Paper*. N° 11752. Disponible en: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/316866/1/cesifo1_wp11752.pdf

La Nación, (12/12/2023). Una por una, las 10 medidas que anunció Luis Caputo. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/luis-caputo-anuncio-las-primeras-medidas-economicas-del-gobierno-de-javier-milei-fuerte-devaluacion-nid12122023/>

Larrondo, Diego (2019). El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la

OMC y su aplicación en Argentina. En: Lorenzini, María Elena & Ceppi, Natalia (eds.). *Zooms sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el Siglo XXI*. Rosario: UNR Editora, pp. 109-121.

Larrondo, Diego (2022) Facilitación del Comercio: las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior y los estados parte del MERCOSUR. En: Pereyra Doval, Gisela & Lorenzini, María Elena (eds.). *Sudamérica en movimiento. Política exterior, vínculos externos y temas de agenda*. Rosario: UNR Editora, pp. 227-248.

Ley 27.373 (28/07/2017). Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27373-277447/texto>

Ley 27.742 (08/07/2024). Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/310189/20240708>

Manzo, Alejandro Gabriel (2024). Análisis crítico de la constitucionalidad del mega-DNU N° 70/2023: El gobierno de Milei amplificando el Estado de excepción argentino. *Actualidad Jurídica*. Volumen 83, N° 4, pp. 6102-6125. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/260693>

Ministerio de Economía (2024). Resolución 426/2024. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/317002/20241115>

Ministerio de Producción (2016). Decreto 1079/2016. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1079-2016-266261>

Murillo, María Victoria & Oliveros, Virginia (2024). Argentina 2023: la irrupción de Javier Milei en la política argentina. *Revista de Ciencia Política*. Volumen 44, N° 2, pp. 161-185. Disponible en: <https://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/83408/63668>

Musacchio, Andrés (2025). De la financiarización al enclave: la política de Milei en perspectiva histórica. *Ola Financiera*. Volumen 18, N° 51, pp.20-39. Disponible en: https://www.academia.edu/130345861/De_la_financiarizaci%C3%B3n_al_enclave_la_pol%C3%ADtica_de_Milei_en_perspectiva_hist%C3%B3rica

OMA (2005). Marco SAFE de normas para asegurar y facilitar el comercio mundial. <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework.pdf?la=fr>

OMC (2015). Entender la OMC. Ginebra: Publicaciones de la OMC.

Paz, Sergio & Ferrera Andrea (2019). Análisis de la competitividad internacional y la posición competitiva de Argentina. En: Dabat, Germán & Paz, Sergio (comp.). *Factores de la competitividad argentina*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes, pp. 12-35. Disponible en: <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2343>

Poder Ejecutivo Nacional (2016). Decreto 434/2016. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-434-2016-259082>

Poder Ejecutivo Nacional (2023). Decreto 70/2023. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-70-2023-395521>

Poder Ejecutivo Nacional (2024). Decreto 585/2024. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/310123/20240705>

Presidencia de la Nación. (s/f). Cambios en Exporta Simple 2.0. <https://www.argentina.gob.ar/produccion/exportar/exportasimple/proximos-cambios>

Puga, Mariela Gladys (2023). La inconstitucionalidad del DNU 70/23. *Revista Jurídica Argentina La Ley*. Volumen 2023, pp. 3-6. Disponible en: <https://bicyt.conicet.gov.ar/fichas/produccion/en/11831734>

UN/CEFACT (2005). Recommendation N° 33: Guidelines on establishing a Single Window. ECE/TRADE/352. Ginebra: Naciones Unidas.

UN/CEFACT (2015). Recommendation N° 04: National Trade Facilitation Bodies. ECE/TRADE/425. New York y Ginebra: Naciones Unidas.